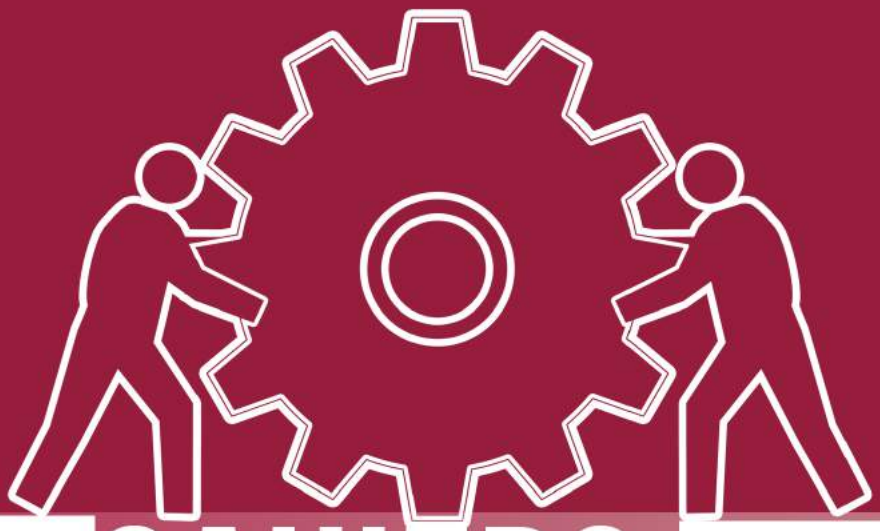


CAHIERS DU CIRIEC FRANCE 1

LES AUTORITÉS DE RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS EN FRANCE

PURH

SOMMAIRE

Introduction 3
Régulation : quels enjeux ?
par Pierre Bauby 7
La Commission de régulation de l'énergie (électricité)
par Pierre Bauby 10
L'Agence de régulation des activités ferroviaires et routières (secteur ferroviaire)
par Thierry Mignauw 17
L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (secteur postal)
par Pierre Bauby 27
Les Agences régionales de santé
par Jean-Marie Fessier 36
Huit pistes pour une régulation efficace et d'utilité sociétale des services publics
par Pierre Bauby 47
Les auteurs 56

ÉDITORIAL

Avec ce premier *Cahier*, le CIRIEC France instaure un nouveau support de publication pour ses activités de recherche, sous forme d'une revue bisannuelle.

Cette nouvelle revue, éditée par les Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH), a vocation à compléter les livres que le CIRIEC France y publie régulièrement depuis plusieurs années dans le cadre de la collection « Économie publique et économie sociale ».

La revue permettra de couvrir des thématiques diverses qui relèvent de la vocation de l'activité scientifique du CIRIEC : produire des recherches sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'intérêt général, tant dans le champ de l'économie publique que de l'économie sociale.

Les *Cahiers du CIRIEC France* prendront la forme de numéros spéciaux, comme pour ce premier numéro, ou regrouperont des articles divers. Afin d'en affirmer le caractère scientifique, une évaluation en double aveugle des articles sera conduite à l'instar de la plupart des revues académiques.

Alain Arnaud
Président du CIRIEC France

Philippe Bance
Professeur d'économie à l'université des Antilles
Vice-Président Recherche du CIRIEC France
Président du Conseil scientifique international du CIRIEC

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays.

Mise en pages : Sarah Ruelle

© Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2019
Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex
http://purh.univ-rouen.fr
ISBN : 979-10-240-1393-0

CAHIERS DU CIRIEC FRANCE
Nº 1

LES AUTORITÉS DE RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS EN FRANCE

Sous la direction de Pierre Bauby

Presses universitaires de Rouen et du Havre

INTRODUCTION

La création d'autorités « indépendantes » de régulation qui a été impulsée dans le cadre du processus d'européanisation des « services d'intérêt économique général » conduit ces trente dernières années par la mise en œuvre des trois types de séparation : entre fonction d'opérateur et fonction de régulation ; entre rôle d'actionnaire de l'autorité publique propriétaire des entreprises et fonction de régulation qu'elle doit assumer ; entre infrastructures, qui restent le plus souvent des monopoles naturels, et activités de service. On retrouve cette dynamique aujourd'hui dans les pays de l'Union européenne (UE). Le droit communautaire dérivé prévoit la création d'autorités/instances sectorielles « indépendantes » de régulation, chargées, dans le cadre de la réalisation de « marchés intérieurs » dans chaque secteur, et des règles européennes qui encadrent leur mise en œuvre, d'assurer la concurrence effective, le fonctionnement efficace du marché, la non-discrimination et l'égalité de traitement des différents opérateurs.

Ces dernières années, on a vu se mettre en place des autorités de régulation des services publics dans les pays européens, en relation avec l'ouverture à la concurrence et/ou la privatisation d'un nombre croissant de secteurs d'activités (les grands réseaux de communication, de transports, d'énergie, etc.). La libéralisation impose en effet aux pouvoirs publics de s'assurer que les opérateurs respectent bien les règles de la concurrence, mais aussi des obligations de service public.

Dans les pays européens, il existe des autorités de contrôle de la concurrence, qui interviennent dans les domaines des services publics. Existent aussi des autorités spécifiques, le plus souvent sectorielles, pour les communications (souvent télécommunications et postes ensemble), l'énergie (électricité, gaz, mais aussi parfois hydrocarbures), les transports (en particulier ferroviaires), souvent pour la radiotélévision, mais aussi parfois pour l'eau, le chauffage urbain, les services financiers, la santé, l'éducation, etc. Souvent ces dispositifs sont complétés par l'existence d'autorités en charge de la protection des consommateurs.

Aujourd'hui, les autorités de régulation diffèrent quant à leur nature selon les États membres de l'UE, car ce sont eux qui sont responsables de la mise en œuvre des règles européennes et de l'établissement de ces autorités : leur organisation, leurs compétences et

leurs pouvoirs diffèrent, selon les traditions et institutions nationales et les particularités sectorielles. Elles peuvent selon les cas :

- contrôler la concurrence et son effectivité ;
- viser à introduire la concurrence dans un secteur, ce qui débouche sur une régulation « asymétrique » favorisant les concurrents du « monopole historique » ;
- surveiller que l'introduction de la concurrence ne provoque pas d'effets pervers (absence d'incitation à investir, multiplication des externalités négatives, concentrations territoriales, etc.) ;
- se concentrer sur l'accès des différents opérateurs à une infrastructure qui reste marquée par l'existence d'un monopole naturel (réseaux électrique, de gaz, de transports par rail, d'eau et assainissement, etc.) ;
- assurer un équilibre évolutif entre des objectifs comportant des aspects contradictoires, en particulier entre concurrence et objectifs d'intérêt général ou obligations de service public.

Ces autorités de régulation, qui rentrent en France dans la catégorie des « autorités administratives indépendantes », sont au cœur d'une série d'enjeux essentiels pour l'avenir des services publics, en particulier :

- la distinction entre d'un côté la réglementation/*regulation* (similaire en anglais), de l'autre les modes et systèmes de régulation ;
- la nécessaire clarification des objectifs et finalités de la régulation ;
- les asymétries de connaissances, d'expertises, etc., entre opérateur(s) et régulateur et comment y remédier ;
- l'« indépendance » des autorités, par rapport à qui et à quoi (l'État et les autorités publiques, les opérateurs, les lobbys ?) et comment elles peuvent être à la fois « administratives » et « indépendantes » ;
- leurs responsabilités (devant qui et comment) ;
- leur fonction, leur composition, leur fonctionnement, etc. ;
- le type de régulation, économique, administrative, *sunshine ;*
- les relations entre régulation et évaluation ;
- les niveaux de régulation (du local au niveau de l'UE) et leurs relations multi-niveaux ;
- la participation démocratique et la régulation multi-acteurs...

Nous avons choisi pour cette première analyse de nous concentrer sur la France et de retenir quatre autorités : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP – (pour ce qui concerne le secteur postal), la Commission de régulation de l'énergie – CRE – (pour l'électricité), l'Agence de régulation des activités ferroviaires et routières – ARAFER – (pour le ferroviaire), les Agences régionales de santé – ARS.

Pourquoi la poste ? Parce que :

- c'est le secteur où le service universel est le plus précis ;
- c'est le seul réseau humain universel ;
- le secteur présente des enjeux de redéfinition (du service universel) et du redéploiement des activités du réseau ;
- le secteur est à l'interface de l'européen, du national et du territorial ;
- c'est le secteur dans lequel il devrait être le plus utile et le plus facile de développer la participation démocratique et la dimension démocratique de la régulation.

Pourquoi l'électricité ? Parce que :

- la CRE couvre l'électricité et le gaz, mais ce dernier n'est pas produit et n'est pas « universel » (aucun de ses usages n'est « captif ») ;
- l'électricité est indispensable et incontournable technologiquement pour une longue durée.

Pourquoi le ferroviaire ? Parce que :

- l'ARAFER, créée au départ pour accompagner l'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire, couvre également les transports par autocar et un contrôle du secteur autoroutier concédé ;
- le ferroviaire est aujourd'hui le mode de transport de masse et de marchandises le plus adapté aux enjeux environnementaux et de lutte contre le changement climatique et comporte des obligations de service public.

Pourquoi les agences régionales de santé ? Parce que :

- créées en 2010, les ARS ont de fortes spécificités par rapport aux trois précédentes, mais jouent dans leur domaine un rôle de régulation ;
- les ARS ont une responsabilité régionale qui peut être porteuse.

MÉTHODOLOGIE

Pour chaque autorité, nous avons établi une monographie fondée sur la grille suivante :

- origines : initiative française et/ou obligation européenne ;
- date de la création et de la dernière réforme ;
- composition et désignation du collège ;
- moyens humains, financiers, d'accès aux données, etc. ;
- « indépendance » par rapport à l'État (relations, conflits), aux opérateurs, aux lobbys, etc. ; « garanties » de cette « indépendance » ?
- objet et type de régulation (régulation de la concurrence, de son introduction en brimant l'opérateur historique, de l'accès au réseau d'infrastructures s'il reste monopole naturel, des relations entre marché et missions et obligations de service public et/ou universel, etc.) ;
- missions et évolutions ;
- domaines régulés, domaines exclus de sa compétence ;
- pouvoirs : consultatifs, d'avis conforme, contraignants, de sanction, d'octroi de licences ou d'autorisations ;
- rapports avec les « parties prenantes » ?

Sur ces bases, nous avons cherché à clarifier les principaux enjeux et à tracer des pistes, soumises à tous les acteurs (autorités publiques nationales et territoriales, opérateurs, utilisateurs et usagers, chercheurs, organisations de la société civile, etc.), pour une régulation plus efficace et d'utilité sociétale des services publics.

Pierre Bauby

RÉGULATION : QUELS ENJEUX ?

RÉGULATION : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Depuis les années 1980, le concept de « régulation » a enregistré en France un succès foudroyant en économie et en sciences sociales. Pourtant, il est pour l'essentiel étranger à notre histoire et à notre culture économique, administrative et politique. Il n'est dès lors pas inutile de commencer par définir aussi précisément que possible ce dont on parle.

Le fait que nous employions aujourd'hui ce concept de régulation dans les sciences humaines et sociales pose d'abord le problème de son origine anglo-saxonne. Au sens étroit, le terme anglais regulation se traduit généralement en français par « réglementation » et non par une acception générale que l'on peut qualifier de « système de régulation ». Le concept de « régulation », né dans les sciences « dures » (l'automatique, la cybernétique, la systémique, etc.), a été importé dans les sciences humaines et sociales dès lors qu'il s'est agi de prendre en compte la complexification et l'incertitude croissante de systèmes dans lesquels existent une série d'acteurs et d'institutions qui ont des objectifs multiples, différents, voire opposés ou contradictoires. Cette diversité de besoins et d'intérêts conduirait, si le système était laissé à lui-même, soit à la domination d'un acteur (monopole) ou de quelques acteurs (oligopole) sur les autres, soit à des polarisations croissantes économiques, financières, sociales, territoriales, soit encore à l'éclatement, l'explosion ou l'implosion du système. Pour éviter les instabilités et les déstabilisations des systèmes sont mis en place des normes, des mécanismes, des institutions, qui visent à créer un équilibre – certes souvent instable – et une dynamique évolutifs.

La « régulation » peut donc se définir comme modes d'ajustements permanents et évolutifs d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant d'assurer l'équilibre dynamique de systèmes instables (Bauby, 1998). Un système de régulation recouvre l'ensemble des normes, mécanismes et institutions qui concurrent à la régulation du système.

Il est constitué à la fois :

- des normes et règles qui s'imposent (ou sont imposées par des lois ou règlements) à tous les acteurs concernés ;
- de leur mise en œuvre par ceux-ci, ce qui implique de pouvoir trancher des différends survenant entre eux ;
- du « contrôle » de leur exécution et de leur respect, ainsi que des éventuelles sanctions ;
- de l'évaluation de leur efficacité ;
- mais aussi des nécessaires adaptations au fur et à mesure.

La régulation de tout groupe social correspond aux interactions entre les intérêts particuliers de chaque composante du groupe et l'intérêt commun ou général de celui-ci. Elle permet d'éviter que la coexistence d'intérêts et d'aspiration différents et contradictoires ne se traduise par le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous. La régulation est pour partie interne au groupe considéré (« autorégulation »), voire à l'individu (par rapport à ses pulsions), mais concerne aussi les rapports et interactions du groupe avec ce qui l'entoure.

Toute régulation implique donc une série d'arbitrages entre des intérêts différents – compte tenu à la fois de la diversité des acteurs, des échelles temporelles prises en compte (intérêts des générations futures), des spécificités territoriales, de l'internalisation de telle ou telle externalité, etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais souvent s'opposent. Pour qu'il y ait arbitrage efficace et accepté, il faut préalablement que toutes les propositions et issues puissent s'exprimer à égalité. Cette expression permet non d'éviter l'existence d'effets pervers, inhérents à toute action sociétale, mais d'en limiter l'ampleur et d'en corriger rapidement les défauts.

La régulation implique donc l'expression de tous les acteurs concernés, la transparence, la délibération collective, la confrontation de la pluralité des approches et donc la démocratie. Elle suppose de pouvoir s'appuyer sur une pluralité d'expertises. En matière de régulation de la société, il y a toujours supériorité du collectif sur l'individuel. Toute entrave à l'expression d'une composante du corps social est une mutilation pour l'ensemble de celui-ci. La reconnaissance de l'existence d'oppositions d'intérêts, de contradictions dans tout groupe humain est la condition même de son existence comme groupe et de la définition de son intérêt commun ou général. L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le cas dans la culture politique française dominante, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution, mais au contraire une condition essentielle de son efficacité. Fondamentalement, la légitimité de tout pouvoir repose sur l'existence de contre-pouvoirs. La régulation de la société relève d'une combinatoire associant les mécanismes de marché et l'intervention publique. C'est dans cette articulation que s'exprime, de manière conflictuelle, l'intérêt collectif ou général du groupe ou de la société.

Cette problématique de la régulation implique d'une part de développer une évaluation multicritères et la pluralité d'expertises, d'autre part de rompre avec les conceptions interventionniste, centralisatrice, uniformisatrice, bureaucratique et autoritaire de l'action publique, pour mettre l'accent, en prenant en compte les différents aspects de la réalité sociale, sur la définition et la mise en œuvre des orientations à moyen et long terme de développement et de cohésion de la collectivité concernée.

La régulation de l'État relève des élections, mais aussi d'une variété de méthodes et d'institutions, du Conseil économique, social et environnemental à de multiples commissions, en passant par la multiplicité des liens qu'entretiennent l'administration ou les cabinets ministériels avec les partenaires économiques, sociaux et culturels. L'État ne se détermine pas en lui-même, mais en relation avec de multiples partenaires avec lesquels il forme un système d'autant

plus complexe qu'il devient international, en particulier européen, en même temps que régional et local. Les politiques économiques ne sont plus centrées que sur le niveau national. La coordination européenne se développe dans les grands réseaux d'infrastructures (transports, communication, énergie). Les politiques de gestion et de maintenance des équipements collectifs sont en majeure partie transférés aux échelons régionaux et locaux. La politique scientifique et technologique, la politique de formation initiale et professionnelle se définissent en coopération avec le secteur privé. Se développent aussi de nombreuses « formes intermédiaires », comme l'économie sociale, coopérative, mutualiste, ou associative.

La problématique du « système de régulation » s'applique à tous les systèmes complexes et incertains, caractérisés par une pluralité d'acteurs, avec plusieurs dimensions.

LES ORIGINES DES AUTORITÉS DE RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS

On a commencé à parler de « régulation des services publics » avec le développement des politiques de libéralisation et d'ouverture à la concurrence des secteurs de réseaux, marchands ou à caractère industriel et commercial, qui a coïncidé avec les profondes mutations de ces secteurs, avec leur complexification. Il s'est agi de concilier les mécanismes de concurrence avec des finalités d'intérêt général, la mise en œuvre d'objectifs et d'obligations de service public (Bauby, 2019). Les tensions et contradictions ainsi générées impliquaient de poser de manière nouvelle les enjeux de régulation.

La problématique de la création d'autorités de régulation des services publics s'est imposée avec la triple séparation 1) entre la fonction d'opérateur et la fonction de régulation, 2) entre le rôle d'actionnaire de l'autorité publique propriétaire d'entreprises et la fonction de régulation qu'elle a à assumer, et 3) entre infrastructures et activités de service (Cartelier, Fournier, Monnier, 1996). Auparavant, l'État, pour les services publics nationaux, les collectivités territoriales, pour les services publics locaux, étaient censés tout à la fois réglementer, mettre en œuvre, arbitrer, contrôler, évaluer, etc. En réalité, sous l'effet des asymétries d'informations et d'expertises, on avait assisté au développement de phénomènes de capture des autorités publiques par ceux qu'elles étaient censées piloter et contrôler.

Le concept de « service public » fait l'objet en France d'une série de confusions entre missions de service public, monopole, entreprises publiques, statut des personnels et finalement État. En fait coexistent deux conceptions qui se chevauchent partiellement, la conception organique, qui fait relever le service public de la nature publique de l'opérateur, et la conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les missions, objectifs et finalités de service public définis par les autorités publiques, qu'elles soient assumées par l'autorité publique ou un de ses démembrements, ou déléguée à des tiers (opérateurs privés ou d'économie sociale).

La définition des services publics ou d'intérêt général, leurs finalités, objectifs et missions relève à l'échelle de chaque autorité publique (locale, régionale, nationale, européenne), de l'emboîtement de trois dimensions (Bauby, 2016) :

- la garantie du droit individuel de chacun d'accéder à des biens ou services essentiels pour la satisfaction de ses besoins, la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, conditions du lien social (droits à l'éducation, à la santé, au logement, à l'eau et à l'assainissement, à l'énergie, aux communications, aux transports, etc.) ;
- l'expression de l'intérêt général de la collectivité, la promotion de solidarités, de la cohésion économique, sociale et territoriale (égalité d'accès, de fourniture, de service et de qualité, recherche du moindre coût,

péréquation géographique des tarifs, adaptabilité) ;

- un moyen essentiel pour conduire des politiques publiques (protection de l'environnement, politique énergétique, sécurité d'approvisionnement, recherche-développement, emploi, participation au développement local, etc.) et concourir au développement économique et social à moyen et long termes.

Ainsi, le concept de service public intègre à la fois l'économique, le social et le politique, le marchand et le non marchand, le local, le régional, le national et l'européen, les besoins du consommateur, du citoyen et de la société, l'individuel et le socialisé – les droits fondamentaux de la personne et la cohésion économique, sociale et territoriale.

En raison de ces finalités, les services publics ou d'intérêt général ne peuvent relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, car cela conduirait au développement de trois phénomènes de polarisation :

- économique, les rendements croissants conduisant à de nouvelles concentrations et à la reconstitution de monopoles ;
- sociale, l'« écrémage du marché » amenant des différentiations croissantes selon les revenus des utilisateurs ;
- territoriale, les régions et zones les moins rentables risquant d'être progressivement délaissées (Bance, 2015).

Les services publics ou d'intérêt général forment système auquel concourent un grand nombre d'acteurs, les parties prenantes (*stakeholders*) :

- les autorités publiques concernées, qui définissent les objectifs et missions, ainsi que le mode d'organisation ;
- les entités auxquelles ces missions sont confiées (« opérateurs ») ;
- les usagers-consommateurs-citoyens (chacun relève de ces trois dimensions) ;
- les personnels, etc.
- En même temps, les services publics ou d'intérêt général :
- relèvent d'échelles temporelles fort différentes (court, moyen, long termes) ;
- sont ancrés dans des territoires qui ont des caractéristiques profondément différentes ;
- génèrent des externalités positives et/ou négatives sous de multiples formes ;
- mettent en jeu des intérêts et forces qui non seulement ne sont pas identiques, mais le plus souvent s'opposent (CIRIEC, 2004).

Pour l'ensemble de ces raisons, les services publics ou d'intérêt général nécessitent des systèmes de régulation spécifiques.

OBJECTIFS ET FORMES INSTITUTIONNELLES

Les systèmes de régulation peuvent recouvrir plusieurs objectifs et formes :

- la régulation peut consister à contrôler la concurrence : elle relève alors le plus souvent des autorités nationales et européennes de surveillance de la concurrence (Conseil de la concurrence, Direction générale de la concurrence de la Commission européenne) ; mais celles-ci se prononcent le plus souvent ex-post, ce qui peut entraver le fonctionnement d'un secteur ; le contrôle de la concurrence n'est qu'un des aspects et non le tout du système de régulation ;
- la régulation peut avoir pour objectif d'introduire la concurrence dans un secteur ; elle est alors conçue comme « asymétrique », exerçant un contrôle strict sur l'ancien monopole et favorisant les « nouveaux entrants » ; cette régulation est dès lors le plus souvent

définie comme provisoire, en attendant l'existence d'un marché réellement concurrentiel ; jusqu'ici cependant, même dans les secteurs ouverts à la concurrence depuis la fin des années 1980, le besoin de régulation spécifique n'a pas disparu ;

- la régulation peut aussi avoir à surveiller que l'introduction de la concurrence ne provoque pas d'effets pervers (absence d'incitation à investir, multiplication des externalisations négatives, concentrations territoriales, etc.) ;
- la régulation peut se concentrer sur l'accès des différents opérateurs à une infrastructure qui reste marquée par l'existence d'un monopole naturel (réseaux électriques, de gaz, de transports par rail, d'eau et assainissement, etc.) ; cela conduit à ce que l'autorité de régulation doive alors se prononcer et traiter des différends entre acteurs *ex ante* ou en continu, de façon à permettre un bon fonctionnement du secteur ;
- la régulation peut aussi avoir comme finalité d'assurer un équilibre évolutif entre des objectifs comportant des aspects contradictoires, en particulier entre concurrence et missions ou obligations de service public, sur la base des orientations définies par les autorités publiques (Bergougnoux, 2000).

Du fait des finalités de service public, la régulation ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence. Elle recouvre à la fois :

- la réglementation (lois, décrets, etc.) ;
- les objectifs éventuels de politique publique (qui peuvent figurer dans un cahier des charges) ;
- la mise en œuvre pour partie du droit de la concurrence ;
- l'équité d'accès à l'infrastructure, si celle-ci est un monopole naturel, et sa tarification ;
- les relations évolutives entre missions de service public et droit de la concurrence ;
- la sécurité de financement des investissements, ainsi que de la compensation des objectifs et missions ;
- le « contrôle » de l'exécution et du respect de la réglementation, ainsi que les éventuelles sanctions ;
- l'évaluation de l'efficacité économique et sociale du système (y compris de la régulation elle-même), afin de contribuer à l'évolution dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société.

S'il y a « régulation », c'est parce que les normes et règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées et sont remises en cause – en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs.

On a beaucoup trop souvent tendance à assimiler dans le langage commun la « régulation » des services publics à la mise en place d'un « régulateur » et à le définir comme « indépendant » (de l'État supposé être intrinsèquement inefficace ou partial). L'ensemble de ces fonctions ne sauraient relever d'une responsabilité unique, d'un organe désigné comme « le » régulateur et censé assurer l'ensemble des fonctions de régulation, mais de l'emboîtement de plusieurs instances à responsabilités complémentaires à la fois quant à leurs fonctions et à leur champ territorial (du local à l'échelon européen).

La mise en œuvre des services publics implique d'abord une définition claire et transparente des missions de la part de l'instance publique qui décide d'en reconnaître la nécessité (autorité organisatrice) : loi définissant les missions, le mode d'organisation, le type de régulation, l'expression des acteurs, décrets, règlements, etc. Outre la réglementation, les

pouvoirs publics peuvent décider et mettre en œuvre des politiques publiques, sectorielles ou transverses (lois, règlements, décisions).

Compte tenu de l'ouverture des secteurs concernés à une concurrence oligopolistique, les conditions de cette concurrence entre opérateurs ont à relever dans ce domaine du droit de la concurrence et donc du Conseil de la concurrence. Dans la plupart des cas, il subsiste une part d'infrastructure continuant à relever du « monopole naturel », mais auquel les différents acteurs (opérateurs de services, consommateurs « éligibles ») ont accès. Les enjeux d'équité d'accès à ce réseau apparaissent décisifs. Compte tenu également de la complexité et de la forte technicisation du domaine, cette fonction doit fait l'objet d'un traitement spécifique.

Les relations entre missions de service public et concurrence relèvent d'abord de l'expression de tous les acteurs concernés aux différents échelons territoriaux pertinents (variables selon les secteurs), en particulier les consommateurs (usagers individuels, PME-PMI, collectivités, industriels), élus, personnels et organisations syndicales, qui devraient être systématiquement consultés. La tarification du « service public », les enjeux en termes d'affectation des gains de productivité et de répartition de la rente de monopole inhérente aux réseaux d'infrastructures entre consommateurs, entreprises du secteur, personnels, autorités publiques nationales et locales, le financement proportionné de la mise en œuvre des missions des service public relèvent pour partie des pouvoirs publics, du fait de leurs impacts sociétaux.

L'évaluation des activités et performances, de l'efficacité économique et sociale du système (y compris de sa régulation) suppose de mettre en place, à chaque niveau d'organisation-régulation, d'observatoires multicritères, pluralistes dans leur composition comme dans les critères d'appréciation, associant tous les acteurs concernés (régulateurs, opérateurs, élus nationaux et locaux, représentants des différentes catégories de consommateurs, des personnels et des organisations syndicales, des associations de la société civile, des chercheurs et universitaires, etc.), disposant de capacités d'expertise autonomes, rendant des rapports publics (CEEP-CIRIEC, 2000).

Ces dispositifs devraient viser à emboîter les échelons territoriaux pertinents du local-régional à l'européen. Un nouveau niveau de régulation existe aujourd'hui avec l'UE. À travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, elle est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des États membres. Elle est l'initiatrice et la formalisatrice de décisions toujours plus nombreuses, mais renvoie le plus souvent leur mise en œuvre au niveau national. Il faut prendre en compte le fait que les institutions européennes, la Commission (en particulier la Direction générale de la concurrence qui a tendance à s'instituer en régulateur de fait des services publics) et la Cour de justice, exercent d'ores et déjà un rôle de régulation. Il convient donc de procéder aux nécessaires clarifications et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases, avec quels organes et les modes de relations avec les régulations nationales et infranationales. Une régulation efficace et acceptée implique l'expression de tous les acteurs concernés, la transparence, la délibération collective, la confrontation de la pluralité des approches et donc la démocratie. Le face-à-face existant le plus souvent entre opérateur(s) et régulateur s'accompagne d'asymétries structurelles d'informations en faveur du premier pouvant déboucher sur un phénomène de « capture ». Les opérateurs de service public, sont spontanément tentés d'abuser de ces asymétries pour s'accaparer ou détourner la rente au détriment des consommateurs et/ou de la collectivité.

Cette caractéristique implique de sortir du « jeu à deux », du face-à-face entre régulateur et opérateur(s), pour passer d'une régulation d'« experts » à une régulation d'« acteurs ».

Il faut faire intervenir tous les acteurs concernés : non seulement les autorités publiques et les opérateurs, mais aussi les consommateurs (les usagers domestiques comme industriels – grands et petits), les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Les uns et les autres disposent, du fait de leurs expériences multiples, de nombreuses informations qui « manquent » au « régulateur » et sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins. Associer tous les acteurs concernés, les amener à engager la confrontation, le dialogue, la négociation est un moyen de renforcer la régulation des services publics ou d'intérêt général.

Finalement, aussi bien en France qu'en Europe, il s'agit d'opérer un véritable « retournement de perspective » : définir le service public non à partir de principes et d'en haut, mais en partant des droits fondamentaux de la personne et de leur garantie d'exercice, des besoins et aspirations des consommateurs, des citoyens et de la société (Mangenot, 2005).

BIBLIOGRAPHIE

BANCE P. (dir.), 2015, *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Rouen, PURH.

BAUBY P., 2016, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française.

—, 1998, *Reconstruire l'action publique*, Paris, Syros.

— (dir.), 2019, *Les effets de la libéralisation des services publics*, Bruxelles, Groupe Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique (GUE-NGL) du Parlement européen.

BERGOUGNOUX J., 2000, *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Paris, La Documentation française.

CARTELIER L., FOURNIER J., MONNIER L., 1996, *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, Paris, Economica.

CEEP-CIRIEC, 2000, *Les services d'intérêt économique général en Europe. Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques,* http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2015/12/CEEP_Synthese-fr.pdf.

HENRY C., 1997, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF.

MANGENOT M. (dir.), 2005, *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, Paris, IEAP.

Pierre Bauby

LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (ÉLECTRICITÉ)

Le champ de responsabilité de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), créée en 2000 pour le secteur de l'électricité, a été étendu au gaz naturel à partir de 2003. Nous ne traiterons ici que de l'électricité, domaine où existent de fortes missions de service public et un « service universel » reconnus par les règles de l'UE.

ORIGINES ET DÉVELOPPEMENTS

La CRE est née de la loi no 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui a transposé en droit français la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité du 19 décembre 1996, longuement négociée au Conseil des ministres et avec le Parlement européen. Elle a rapidement vu ses attributions étendues au marché du gaz par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. La CRE est aujourd'hui un organisme bicéphale, composé d'une part du collège et d'autre part du Comité de règlement des différends et des sanctions (CORDIS). Créée le 24 mars 2000, la CRE a vu ses attributions progressivement étendues par des mesures législatives.

En 2000, elle :

- propose les tarifs d'utilisation des réseaux ;
- donne son avis sur les tarifs réglementés d'électricité ;
- évalue les charges de service public, met en œuvre les appels d'offres en matière d'énergies renouvelables ;
- règle les différends pour l'accès aux réseaux

À partir de 2006, elle :

- surveille les marchés de gros ;
- est munie du CORDIS.
- Depuis 2010, elle :
- surveille les marchés de gros du CO^2
- met en œuvre l'accès régulé (des commercialisateurs) à l'énergie nucléaire historique (ARENH) et le mécanisme de capacité (garanties que doivent donner les

fournisseurs d'avoir la capacité de couvrir la consommation électrique de ses clients pendant les périodes de forte consommation).

Depuis 2011, elle :

- fixe les tarifs d'utilisation des réseaux ;
- certifie les gestionnaires de réseaux de transport ;
- donne son feu vert au déploiement du compteur « Linky ».
- Depuis 2015, elle :
- assure treize nouvelles missions issues de la loi de transition énergétique (expérimentations *smart grids*, etc.) ;
- peut faire auditer les informations recueillies dans le cadre de ses missions aux frais des entreprises ;

Depuis 2016, elle propose le montant des tarifs réglementés d'électricité (tarifs bleus).

LE COLLÈGE

Le collège de la CRE est aujourd'hui composé de 6 membres, nommés pour six ans en raison « de leurs qualifications dans les domaines juridique, économique et technique ». Le Code de l'énergie exige une stricte parité entre hommes et femmes. Ils sont nommés par différents représentants de l'État :

- le président de la CRE, nommé par le président de la République (aujourd'hui : Jean-François Carenco) ;
- un membre nommé sur proposition du ministre des Outre-mer, pour ses connaissances des spécificités des territoires ultramarins, qui sont des zones non interconnectées (Catherine Edwige) ;
- un membre nommé par le président du Sénat, en raison de ses qualifications juridiques, économiques et techniques dans le domaine des services publics locaux de l'énergie (Christine Chauvet) et un par le président de l'Assemblée nationale, en raison de ses qualifications juridiques, économiques et techniques dans le domaine de la protection des données personnelles (Jean-Laurent Lastelle) ;
- deux membres nommés par décret, l'un issu du domaine de la protection des consommateurs d'énergie et de la lutte contre la précarité énergétique et l'autre issu du domaine de la maîtrise de la demande d'énergie et des énergies renouvelables (Hélène Gassin et Jean-Pierre Sotura).

LE CORDIS

Le CORDIS est l'autre organe de la CRE. Créé le 6 décembre 2006, il est composé de 4 membres : 2 conseillers d'État désignés par le vice-président du Conseil d'État et 2 conseillers de la Cour de cassation. Ils sont nommés pour un mandat unique de six ans. La mission du CORDIS consiste à régler les différends entre les gestionnaires et les utilisateurs des réseaux d'électricité et de gaz. Indépendant du collège, il est le garant d'une des missions principales : garantir un accès transparent et non discriminatoire aux réseaux. Il dispose d'un pouvoir de sanction en cas de manquement au code de l'énergie. Thierry Tuot, conseiller d'État, en est nommé président le 20 décembre 2018.

Si la composition du CORDIS implique de fortes compétences juridiques et comptables qui peuvent légitimer la limitation de son recrutement au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les « qualifications juridiques, économiques et techniques » exigées des membres du collège de la CRE conduisent dans les faits à privilégier la haute fonction publique et les grands corps de l'État – sur les 6 membres du collège, 2 sont énarques, 2 ingénieurs et 2 universitaires ; en dehors du président (ancien préfet), les autres

membres ont eu des activités et responsabilités dans le secteur de l'énergie –, alors qu'il a à rendre des arbitrages prenant en compte la diversité des situations, des aspirations et l'ensemble des missions qui lui sont confiées.

QUELS MOYENS ?

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la CRE (outre d'éventuelles ressources propres issues de rémunérations pour services rendus) sont proposés par la Commission au ministre chargé de l'énergie et au ministre chargé des finances afin d'être inscrits dans la loi de finances. Les crédits alloués à la CRE sont inscrits au budget général de l'État. Le président de la CRE est l'ordonnateur des dépenses et des recettes. Si le contrôle financier prévu par la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne s'exerce pas, la CRE reste toutefois soumise au contrôle de la Cour des comptes. Les services sont placés sous l'autorité du président du collège de la CRE. Néanmoins, pour l'exercice des missions de règlement des différends et de sanction, les services sont placés sous l'autorité du président du comité de règlement des différends et des sanctions.

La commission peut employer des fonctionnaires en position d'activité ou de détachement dans les mêmes conditions que le ministère chargé de l'énergie ou également recruter des agents contractuels. La CRE et le CORDIS disposent de moyens humains relativement modestes, dont aujourd'hui 14 % sont des fonctionnaires et les 2/3 des CDD. Sont-ils à la mesure des missions qui leur sont confiées ?

Au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017
CDD	94	85	83	83	85
CDI	20	24	27	32	39
Fonction-naires	14	15	13	15	20
Total	**128**	**124**	**123**	**130**	**144**
Hommes	68	65	69	73	79
Femmes	60	59	54	57	65

◀ Tableau 1 : répartition de la CRE

Le président de la CRE et le président du CORDIS ont qualité, chacun pour ce qui le concerne, pour agir en justice.

QUELLE « INDÉPENDANCE » ?

La CRE est un organe indépendant du gouvernement qui jouit d'une personnalité juridique. Elle se caractérise par un double-régime :

- c'est une « autorité administrative », qui dispose de pouvoirs administratifs étendus (fixation de normes à caractère réglementaire et pouvoir de coercition) ;
- c'est une autorité « indépendante » (articles L 133-5 et 6 du Code de l'énergie), qui stipule que « les membres et agents de la Commission de régulation de l'énergie exercent leur fonction en toute impartialité, sans recevoir d'instruction du gouvernement, ni d'aucune institution, personne, entreprise ou organisme ».

En sa qualité d'« autorité administrative indépendante » (AAI), la CRE revêt une forme juridique spécifique et bénéficie d'un plus large degré d'autonomie tant à l'égard du politique que l'administration classique. Elle jouit notamment de la personnalité juridique. Au-delà, et conformément à l'article L 113-5, « le président de la Commission est ordonnateur des recettes et des dépenses », le budget de la CRE restant soumis au contrôle de la Cour des comptes. Ainsi, ni le gouvernement ni un opérateur comme EDF ne peuvent donner de directive à la CRE, mais celle-ci peut faire sanctionner les fournisseurs et les pouvoirs publics.

Il est interdit aux membres du collège un cumul de leur qualité de membre du collège avec tout mandat électif. De même, le Code de l'énergie prohibe à l'adresse de ses membres toute prise d'intérêt, directe comme indirecte dans une entreprise du secteur de l'énergie. L'indépendance des membres du collège est confortée par l'irrévocabilité de leurs mandats. Ainsi, à l'exception des cas de démission d'office, d'empêchement ou de manquement grave, il ne peut pas être mis fin au mandat que ces membres exercent à plein temps. La démission d'office peut intervenir en cas de violation des règles d'incompatibilité. Elle est constatée par le ministre chargé de l'énergie après avis du collège. En cas de manquement grave à ses obligations, il peut également être mis fin aux fonctions d'un membre du collège par décret en conseil des ministres, sur proposition du président d'une commission parlementaire compétente en matière d'énergie, ou du collège.

L'article L 133-6 impose également une obligation de secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le non-respect de cette obligation, établi par une décision de justice, peut entraîner la cessation d'office des fonctions au sein de la CRE. Pour garantir leur indépendance, le mandat des membres du collège n'est pas renouvelable.

À l'instar du collège des commissaires, les membres du CORDIS sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable. De même, ceux-ci ne sont pas révocables, sauf application des règles équivalentes à celles s'appliquant aux commissaires (exception faite de la procédure pour manquement grave).

QUELLES MISSIONS ?

Les lois successives ont, depuis la loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, progressivement défini les missions de la CRE. On y retrouve les tensions, voire contradictions, qui travaillent aujourd'hui le marché intérieur de l'électricité, entre le bon fonctionnement des marchés et le développement de la concurrence, les obligations de service public et le bénéfice des consommateurs, l'objectif

Le Code de l'énergie définit ainsi les missions de la CRE (c'est nous qui soulignons) :

Article L 131-1

Dans le respect des compétences qui lui sont attribuées, la Commission de régulation de l'énergie concourt *au bon fonctionnement des marchés de l'électricité* et du gaz naturel *au bénéfice des consommateurs finals* en cohérence avec les objectifs fixés à l'article L 100-1 et les prescriptions énoncées à l'article L 100-2 [politique énergétique].

À ce titre, elle *veille*, en particulier, à ce que les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel ainsi qu'aux installations de gaz naturel liquéfié et de stockage souterrain de gaz naturel *n'entravent pas le développement de la concurrence*.

Elle *assure le respect*, par les gestionnaires et propriétaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel, par les gestionnaires et propriétaires des installations de gaz naturel liquéfié ou de stockage souterrain de gaz naturel et par les entreprises opérant dans les secteurs de l'électricité et du gaz, des *obligations* qui leur incombent en vertu des titres Ier [principes régissant les secteurs de l'énergie] et II [obligations de service public et protection des consommateurs] du livre Ier et des livres III [dispositions relatives à l'électricité] et IV [dispositions relatives au gaz].

Elle *contribue* à garantir l'effectivité des mesures de *protection des consommateurs*.

Article L 131-2

La Commission de régulation de l'énergie *surveille*, pour l'électricité et pour le gaz naturel, les *transactions* effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs, les transactions effectuées sur les marchés organisés ainsi que les échanges aux frontières.

Sans préjudice des dispositions des articles L 321-6 et 431-6 (1) [réseau de transport], la Commission de régulation de l'énergie surveille *les plans d'investissement des gestionnaires de réseaux de transport* mentionnés aux paragraphes 3 et 4 de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier du présent livre. Son *rapport annuel* comporte l'analyse de leurs plans d'investissements, notamment au regard des besoins en matière d'investissement et de leur cohérence avec le plan européen élaboré par le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport institué, pour l'électricité, par le règlement (CE) n° 714/2009 du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et, pour le gaz, par le règlement (CE) n° 715/2009 du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel. Cette analyse peut comprendre des *recommandations* en vue de modifier ces plans d'investissements.

Elle surveille *la cohérence des offres*, y compris de garanties de capacités, faites par les producteurs, négociants et fournisseurs, notamment vers les consommateurs finals, avec leurs contraintes économiques et techniques, le cas échéant leurs conditions d'approvisionnement par l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique mentionné à l'article L 336-1. Elle peut formuler des *avis* et *proposer* toute mesure favorisant le bon fonctionnement et la transparence, notamment en matière de prix, du marché de détail.

La Commission de régulation de l'énergie *garantit* le respect des articles 3, 4, 5, 8, 9 et 15 du règlement (UE) n° 1227/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie.

Elle garantit également le respect des interdictions et des obligations prévues aux articles 3, 4 et 5 de ce même règlement dans le cadre du mécanisme d'obligation de capacité mentionné à l'article L 335-2 [contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement].

Article L 131-3

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, la Commission de régulation de l'énergie *surveille* les transactions effectuées par les fournisseurs, négociants et producteurs d'électricité et de gaz naturel sur des quotas d'émission de *gaz à effet de serre*, tels que définis à l'article L 229-15 du code de l'environnement, et sur les autres unités mentionnées au chapitre IX du titre II du livre II du même code, ainsi que sur les contrats et instruments financiers à terme dont ils constituent le sous-jacent, afin d'analyser la cohérence de ces transactions avec les contraintes économiques, techniques et réglementaires de l'activité de ces fournisseurs, négociants et producteurs d'électricité et de gaz naturel.

de sécurité d'approvisionnement et des investissements nécessaires, et la protection de l'environnement.

On le voit, les dispositions législatives confient à la CRE des missions de « veille », de « contribution » et de « surveillance », mais aussi d'« avis », de « proposition » et de « recommandation », mais dans certains cas elle doit « garantir » et « assurer ». Mais par-delà l'équilibre des dispositions législatives, peut-on approcher les dispositifs à l'œuvre et les enjeux que cela recouvre ?

DOMAINES RÉGULÉS

Dans le cadre de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz, la CRE a un rôle de garante du libre accès et du bon fonctionnement des réseaux électricité et gaz. Depuis la loi de 2010, les missions dévolues à la CRE n'ont cessé d'évoluer. On peut les regrouper en deux grandes catégories.

RÉGULATION DES RÉSEAUX

La CRE a pour mission de garantir l'égalité d'accès, transparent et non discriminatoire, de tous les acteurs aux réseaux de transport et de distribution d'électricité dans les mêmes conditions. La CRE est en charge de la sûreté, de la fiabilité et de la performance des réseaux. Elle participe à l'intégration des énergies renouvelables. Dans ce cadre, elle rédige des rapports réguliers sur l'état des réseaux. À cet effet, la CRE reçoit les contrats conclus entre les gestionnaires des réseaux et les utilisateurs et les protocoles d'accès aux réseaux de transport et de distribution.

Afin de veiller au bon fonctionnement et au développement des réseaux et infrastructures d'électricité, l'accord de la CRE est sollicité sur les programmes annuels d'investissement des gestionnaires de réseaux et elle veille à la réalisation des investissements nécessaires à leur développement. En cas d'atteinte grave et immédiate aux règles régissant l'accès comme à l'utilisation des réseaux, la CRE est apte à prendre des mesures conservatoires en vue d'assurer la continuité de leur fonctionnement.

La CRE approuve également les programmes annuels d'investissements du gestionnaire des réseaux de transport et veille à la réalisation des investissements nécessaires au développement des réseaux (articles L 321-6 et L 431-6 du code de l'énergie). La CRE examine chaque année le plan décennal d'investissement des gestionnaires de réseaux de transport en vérifiant que ce plan couvre tous les besoins en matière d'investissement, et qu'il est cohérent avec le plan européen élaboré par le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (REGRT). La CRE peut, en cas de besoin, consulter l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et imposer au gestionnaire de réseau de transport la modification de son plan décennal d'investissement. Dans l'hypothèse de la non-réalisation par le gestionnaire de réseaux de transport d'un investissement qui, en application du plan décennal, aurait dû être réalisé dans les trois ans, la CRE dispose d'un pouvoir coercitif. Elle peut, si elle estime que l'investissement est toujours pertinent compte tenu du plan décennal en cours, soit mettre en demeure le gestionnaire de réseaux de transport de se conformer à cette obligation et donc de réaliser l'investissement prévu, soit organiser un appel d'offres ouvert à des investisseurs tiers pour la réalisation de cet investissement (articles L 321-6 et 431-6 du code de l'énergie).

La CRE est garante de l'indépendance des gestionnaires de réseau, RTE (Réseau de transport d'électricité) et ERDF (Électricité réseau distribution France) devenu Enedis. Le code de l'énergie dispose que « la gestion d'un réseau de transport d'électricité est assurée par des personnes morales distinctes de celles qui exercent des activités de production ou de fourniture d'électricité ». Bien que filiales d'EDF, ces entreprises restent des « monopoles naturels ». Elles sont titulaires d'un contrat de service public et traitent tous les fournisseurs d'électricité en amont et

tous les utilisateurs en aval. La CRE veille à ce qu'elles ne privilégient pas leur maison-mère au détriment des nouveaux fournisseurs ou commercialisateurs. Ainsi, la Commission a obligé ERDF en 2015 à changer de logo, puis de nom en 2016, car cela pouvait induire la confusion dans l'esprit des consommateurs. Afin de garantir une indépendance effective des gestionnaires de réseau, la CRE émet un avis sur le cahier des charges du gestionnaire du réseau de transport d'électricité, approuve la liste de ses dirigeants, exerce une fonction de veille et de surveillance par l'exercice éventuel de ses pouvoirs d'enquête et de sanction en vue de prévenir toute discrimination ou toute entrave à la concurrence.

La CRE doit également contribuer à la construction du marché intérieur européen de l'électricité par sa présence au sein des principaux organes de coopération transnationaux (groupes de travail du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) et du Groupe européen des régulateurs d'électricité et gaz (ERGEG), relations avec ses homologues européens, avec lesquels elle travaille à l'harmonisation des règles d'accès aux réseaux et l'optimisation des interconnexions entre marchés nationaux).

RÉGULATION DES MARCHÉS

Grâce à un pouvoir d'enquête et de sanction, la CRE assure le bon fonctionnement des marchés de gros et de détail. Depuis 2006, la CRE surveille les transactions effectuées sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz. Elle vérifie notamment la cohérence des offres proposées avec la situation économique et techniques des acteurs du marché. Elle fixe les tarifs de rachat de l'électricité renouvelable produite par les petites installations. Elle s'occupe aussi des appels d'offre quand les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de la production d'électricité. Elle est aussi en charge des conditions d'application de vente de l'ARENH. Selon la loi « Nouvelle organisation du marché de l'électricité » (NOME) de 2010, tous les fournisseurs ont accès à l'ARENH. Ce tarif d'achat fixe de l'énergie nucléaire est actuellement fixé à 42 € le MW : en fonction des cours du marché, cette tarification est par moment très avantageuse, ou bien supérieure au cours européen. La CRE est également chargée de la surveillance avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) du marché du CO2 mis en place à la suite à la ratification du protocole de Kyoto par l'UE. Il s'agit d'un système d'échanges de droits d'émissions de gaz à effet de serre et de quotas carbone.

La CRE propose les tarifs d'acheminement de l'électricité au ministre de l'Énergie, qui peut se réserver le droit de ne pas les appliquer : le Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) pour les réseaux de transport et de distribution de l'électricité, correspondant à la rémunération versée par les consommateurs aux gestionnaires des réseaux de transport (RTE et ENEDIS), intégrés dans les prix des kWh payés par tous les consommateurs. Similaires pour tous, ils représentent environ un tiers des factures TTC en France.

Concernant le marché de détail (les consommateurs particuliers), la CRE surveille les contrats passés entre fournisseurs, négociants et producteurs, ainsi que la cohérence de leurs offres. Elle propose annuellement au ministre chargé de l'énergie le montant de la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) et l'évolution des tarifs réglementés ; depuis le 1er janvier 2016, la CRE transmet ses propositions de tarifs réglementés et « sa décision est réputée acquise en l'absence d'opposition du ministre dans un délai de trois mois ». La CRE émet un avis sur les tarifs en faveur des personnes en situation de précarité, et est notamment consultée quant à la fixation de la contribution au tarif social de solidarité (CTSS).

La CRE est à l'origine du Médiateur de l'énergie qui est en charge des litiges entre les consommateurs finals et les autres acteurs du marché. Elle a un rôle d'information auprès du grand public ; elle publie et met à jour régulièrement

des rapports d'activité, rapports thématiques, décryptages, bulletins et études, etc. ; depuis 2005 la CRE publie un rapport trimestriel permet d'assurer le suivi des progrès de l'ouverture des marchés de gros et de détail de l'énergie en France (Observatoire des marchés du gaz et de l'électricité). Enfin, la CRE a créé de concert avec le Médiateur national de l'énergie le service d'information en ligne Énergie-info, site d'information pour répondre aux demandes individuelles des consommateurs et comparer les offres du marché.

QUELS POUVOIRS ?

La CRE assure la fixation de différents tarifs (TURPE, ARENH, tarif de cession, tarifs réglementés). La CRE dispose de pouvoirs de coercition, grâce au CORDIS. Ce comité, indépendant du collège de la CRE, est habilité à intervenir dans les conflits et différends opposant les gestionnaires et utilisateurs des réseaux de transport et distribution et les opérateurs, quant à l'accès aux réseaux. Il peut diligenter des enquêtes et prononcer des sanctions pouvant être assorties d'astreintes. Ses décisions sont susceptibles de recours en annulation ou en réformation. Le CORDDIS peut interdire à un opérateur d'utiliser les réseaux de distribution et de transport ou lui infliger une amende pouvant aller jusqu'à 3 % de son chiffre d'affaires. Il sanctionne les acteurs, notamment en matière d'accès ou l'utilisation des réseaux d'électricité, de dissociation comptable des activités des opérateurs, des règles de mise à disposition de la comptabilité ou d'abus du droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire.

La CRE dispose d'un pouvoir d'enquête et d'accès aux informations des acteurs des marchés de l'électricité et du gaz ; ce droit d'accès concerne aussi bien la comptabilité, quel qu'en soit le support, des entreprises exerçant une activité dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel, qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires à sa mission de contrôle, ainsi qu'aux établissements, terrains, locaux et véhicules professionnels, à l'exclusion des domiciles. Ce droit vise à veiller au bon fonctionnement du marché. La libéralisation réussie repose en effet sur une plus grande transparence, pour éviter les ententes et autres pratiques anti-concurrentielles.

QUELS RAPPORTS AVEC LES « PARTIES PRENANTES » ?

La CRE et le CORDIS sont tenus de faire usage de procédures transparentes quant à l'élaboration de leurs décisions et avis, notamment via la mise en place de groupes de travail, l'organisation de consultations publiques, la tenue d'auditions.

Dans son introduction au rapport d'activités 2017 de la CRE, Jean-François Carenco, président de la CRE, souligne ainsi : « Je considère que l'activité de régulation doit d'abord faire s'exprimer toutes les opinions pour que se construise une société où l'énergie, un bien vital, devienne un sujet de partage et non de conflit. De grandes transformations sont en cours, il faut nous y préparer tous ensemble. » Mais cette orientation ne semble guère avoir d'effet… Certes, la CRE consulte régulièrement les « organisations de consommateurs » et pas seulement les « fournisseurs ». Mais cela reste dans l'atmosphère feutrée des salles de réunion de la CRE, alors que toute une série d'acteurs essentiels sont généralement ignorés : les consommateurs (les usagers domestiques comme industriels, grands et petits), les citoyens, les collectivités locales et les élus (nationaux et locaux), les personnels et organisations syndicales. Les uns et les autres disposent, de par leurs expériences multiples, de nombreuses informations qui « manquent » au « régulateur » et sont porteurs d'aspirations et d'exigences sur la base de la diversité de leurs besoins.

Comment la CRE peut-elle disposer des « retours du terrain », d'informations autres que celles que lui communiquent les opérateurs ? Comment peut-elle combler les asymétries struc-

turelles d'informations qui limitent ses capacités à remplir ses missions, quelle que soit la bonne volonté de ses membres et des personnels qui y travaillent ? Les phénomènes de « capture du régulateur par les opérateurs » ne peuvent être limités par de seules démarches administratives ou technocratiques, mais par une démocratisation de la régulation. Certes, la CRE peut recueillir et faire contrôler toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions, et entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer à son information, mais l'utilisation de cette capacité risque de créer un climat de suspicion préjudiciable au fonctionnement du système électrique.

Même s'il existe un commissaire du gouvernement auprès de la CRE, quelles informations et compétences le ministère en charge de l'énergie conserve-t-il pour insuffler des objectifs et orientations par rapport aussi bien à la CRE qu'aux opérateurs ? Ces derniers forment aujourd'hui, en France et dans l'Union européenne, un « oligopole » de quelques grands groupes qui structurent le marché et disposent d'informations et compétences bien supérieures à celles du ministère et de la CRE.

La proposition qu'a faite la CRE le 30 janvier 2019 d'une augmentation de 5,9 % du tarif régulé (qui s'applique à 26 millions de foyers en France) est tout à fait significative. Alors qu'on pourrait attendre une explication autre que celle de l'application des formules habituelles, qui tiennent compte des augmentations sur les marchés de gros, mais pas de l'évolution des coûts de production, ainsi que des propositions pour rééquilibrer les modes de calcul, la CRE se contente d'annoncer une réunion de consultation avec les fournisseurs et les associations de consommateurs.

QUEL TYPE DE RÉGULATION ?

Le rapport d'activités 2017 de la CRE est tout à fait significatif de la hiérarchie des objectifs qui sont mis en œuvre, privilégiant le fonctionnement des marchés, même si sont pris en compte les objectifs de maîtrise de l'énergie, la sécurité d'approvisionnement ou le soutien aux énergies renouvelables. En témoigne aussi bien le sommaire du rapport 2017, qui reflète ce que sont les priorités réelles de la CRE, que le fait que le « service public » n'est abordé qu'en tant que « charges de service public », qu'il s'agit de calculer, et jamais au regard de ses missions à l'égard des usagers et utilisateurs, des valeurs dont il est porteur. Alors que les directives européennes mettent l'accent sur la caractérisation de « service universel » de l'électricité, le rapport d'activités n'en parle pas… Il en est de même de la « précarité énergétique », qui fait pourtant explicitement partie des cibles des règles communes européennes. Certes, le rapport d'activités 2017 met l'accent sur la création d'un Comité de prospective, mais il privilégie experts et représentants des grands opérateurs, sans réelle ouverture sur le sociétal, même s'il existe un « groupe de travail consommateurs ».

La CRE reste cantonnée dans une conception très classique, qui privilégie les logiques de marché et de concurrence, mais sans avoir les informations et compétences qui permettraient de les réguler, et en délaissant les missions de service public et de service universel, les dimensions sociales et sociétales qui sont au cœur du système électrique. La délibération de la CRE 2019-028 du 7 février 2019 est tout à fait révélatrice de son rôle actuel. En application de l'article 337-7 du code de l'énergie, elle propose l'augmentation des tarifs réglementés de vente d'électricité pour 2019, soit + 5,9 % TTC pour les tarifs des usagers domestiques (25,6 millions de foyers) et petits professionnels (3,2 millions) en relevant. Pour parvenir à cette augmentation, la CRE publie un document de près de 20 pages, qui appelle quatre remarques :

1) Si l'on veut suivre le raisonnement présenté, il faut avoir fait des études supérieures et connaître le système électrique et son économie ; les usagers domestiques et professionnels concernés n'ont qu'à « faire confiance », d'autant

que certains chiffres cités n'ont pas de source… On est loin de la transparence qu'est censée permettre la CRE.

2) La CRE prend en compte les dispositions légales et réglementaires telles que définies par le législateur, en particulier l'existence (mentionnée ci-dessus) de l'ARENH, dont le tarif reste le même depuis 8 ans, et auquel EDF doit vendre environ un quart de sa production à ses concurrents, afin que ceux-ci puissent venir la concurrencer sur le marché de détail.

3) L'explication de l'augmentation de tarifs établie par la CRE repose pour l'essentiel sur la forte augmentation des « prix de gros » de l'électricité en 2018 (entre 20 et 40 % selon les périodes). Or, en 2018, l'électricité fournie par EDF aux consommateurs en France ne provient que pour quelques pour cent d'achats aux prix du marché.

4) Si la CRE applique les dispositions légales et réglementaires, elle devrait, sur la base de sa mission de « contribuer à garantir l'effectivité des mesures de protection des consommateurs », mettre en œuvre sa compétence de « formuler des avis et proposer toute mesure favorisant le bon fonctionnement et la transparence, notamment en matière de prix, du marché de détail » : elle devrait souligner que l'augmentation calculée pour 2019 est incompatible avec les objectifs d'accessibilité et d'universalité établis au plan européen (Protocole 26 du traité de Lisbonne) et proposer la révision du mode de calcul, en particulier la suppression de l'ARENH, qui n'a plus de raison d'être, car la concurrence existe, et la révision du mode de calcul des tarifs.

Le gouvernement dispose en effet de trois mois pour s'opposer à la proposition de la CRE. L'Autorité de la concurrence, après s'être autosaisie des propositions d'augmentation de tarifs de la CRE, a rendu le 25 mars 2019 un avis dans lequel elle souligne que le dispositif envisagé « est défavorable pour 28 millions de clients aux tarifs réglementés de vente (TRV)… et a pour but de permettre aux concurrents d'EDF de proposer des prix égaux ou inférieurs aux TRV… ce qui conduit à un changement de nature de ces tarifs… qui n'a pas fait l'objet d'un débat public transparent et éclairé ». Et l'autorité recommande au gouvernement de faire procéder à « un réexamen de la légalité et de l'opportunité » de ce qui est proposé par la CRE, de demander une nouvelle délibération de celle-ci et de clarifier la conception qu'il se fait du rôle des TRV ».

Thierry Mignauw

L'AGENCE DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES ET ROUTIÈRES (SECTEUR FERROVIAIRE)

Le transport ferroviaire est aujourd'hui le mode de transport de masse et de marchandises le plus adapté aux enjeux environnementaux et de lutte contre le changement climatique et comporte des obligations de service public.

ORIGINES ET DÉVELOPPEMENTS

L'agence de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a été créée en 2009 dans le contexte de la politique de libéralisation du secteur ferroviaire et d'introduction de la concurrence au sein du mode ferroviaire, liée à la transposition en droit français des directives européennes relatives à la nouvelle réglementation du secteur ferroviaire. Elle est devenue l'agence de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) quand ses compétences ont été élargies aux autocars interurbains (hors transport régional, dits cars Macron) et aux autoroutes concédées.

En effet, avec une remarquable constance, la Commission européenne a proposé, puis le Parlement et le Conseil ont adopté, des ensembles de textes connus sous le nom de paquets ferroviaires (nous en sommes au quatrième) libéralisant progressivement tous les secteurs de l'activité ferroviaire. Le processus est comparable à celui qui a été mis en œuvre dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications ou des activités postales. Dans chacun de ces secteurs, la puissance publique a mis en place une autorité de régulation chargée de veiller aux conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence et les a dotées de pouvoirs de sanction. Mais, s'il y a de fortes analogies entre les secteurs et si le contexte de libéralisation des activités est le même, chaque secteur fait l'objet d'un traitement spécifique aussi bien dans la manière dont la concurrence a été introduite que dans les attributions et l'organisation des autorités de régulation.

L'Agence de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a été créée par la loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant

diverses dispositions relatives aux transports1. Elle se situe dans le cadre de la transposition en droit national du troisième paquet ferroviaire effectuée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, Dominique Bussereau étant secrétaire d'État aux transports. Elle a commencé à exercer ses fonctions en décembre 2010. Les missions de l'ARAF étaient définies comme suit par le titre III, article 11, de la loi :

> [Elle] concourt au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. Elle veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence.
>
> Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et publier toute recommandation.
>
> Elle veille à ce que l'accès aux capacités d'infrastructure sur le réseau et aux différentes prestations associées soit accordé de manière équitable et non discriminatoire. Elle s'assure de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, avec leurs contraintes économiques, juridiques et techniques. À ce titre, l'Autorité veille à la bonne application du III de l'article 24 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs [cet article vise à assurer l'indépendance du service gestionnaire des trafics et des circulations].

Cette définition des missions pose d'emblée problème : en effet l'ARAF est-elle dotée d'une compétence générale sur l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des activités ferroviaires ou bien son rôle se cantonne-t-il à veiller au bon fonctionnement de la concurrence et à l'égalité des conditions d'accès au réseau ? Le premier alinéa cité donne à penser que la compétence est large, mais le fait que l'ARAF ne fait que « concourir » à l'objectif de bon fonctionnement du secteur en limite singulièrement la portée. Toutefois, il faut souligner que cet alinéa n'exclut aucun domaine du secteur ferroviaire de la compétence de l'Autorité. Il n'y a pas de secteur régulé et de secteur non régulé.

Mais la suite montre bien que l'essentiel n'est pas là : le cœur de la mission de l'Autorité de régulation est le fonctionnement de la concurrence et l'accès équitable et non discriminatoire au réseau. Dans ses débuts de fonctionnement, cette référence au service public est apparue comme une révérence obligatoire, sans grande portée pratique cependant. Mais l'ordonnance de décembre 2018 qui confie à l'Autorité la charge de surveiller les conditions dans lesquelles des éléments du service public pourraient être mis en concurrence redonne son sens à cette disposition. Cette question, conception large ou conception restrictive des missions de l'ARAF est moins simple qu'il ne peut y paraître à première vue : on y reviendra.

Enfin, il faut noter que les préoccupations environnementales sont absentes de cette définition initiale des missions de l'ARAF et qu'aucun rôle n'est donné à l'Autorité en matière d'harmonisation des conditions de concurrence entre modes. L'ARAF n'est en rien un progrès pour la définition et la mise en œuvre d'une politique globale des transports, tous modes associés. Sa création confirme au contraire la régression que constitue la juxtaposition de politiques sectorielles par mode sans vue d'ensemble. Le reproche ne vise évidemment pas l'Autorité, mais le législateur.

1. Cette loi a depuis été reprise au sein du code des transports, comme de nombreux autres textes cités.

Cette remarque mérite d'être faite avec force, tant les esprits ont intériorisé l'absence de cette politique globale comme une fatalité.

La réforme ferroviaire de 2014 conduite par la gauche au pouvoir (présidence de François Hollande, Fréderic Cuvillier étant ministre des transports) renforce diverses dispositions du texte de 2009, mais ne le modifie pas en profondeur. La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire en son article 4 renforce le contrôle de l'Autorité, garante de l'accès libre et non discriminatoire des entreprises au réseau. L'ARAF doit aussi garantir l'impartialité de SNCF Réseau. Elle peut s'opposer à la nomination, la reconduction ou la cessation anticipée des fonctions du président de SNCF Réseau. L'ARAF voit également ses fonctions élargies à l'ensemble de la régulation financière du système. Afin de lui donner les moyens d'exercer ses nouvelles missions, la loi prévoit que les deux vice-présidents de son collège exercent leurs fonctions à plein temps.

En 2015, la loi étend les compétences de l'ARAF qui devient l'ARAFER, l'Agence de régulation des activités ferroviaires et routières et modifie à la marge les règles relatives à l'ARAF. La loi 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques étend les compétences de l'Autorité au secteur du transport public routier interurbain (les cars Macron selon la terminologie usuelle), à l'accès aux gares routières et au secteur des concessions autoroutières. Cette extension ne signifie absolument pas que l'ARAFER devient une instance de régulation du secteur routier contrairement à ce que son appellation pourrait laisser entendre : aucune compétence sur le secteur des transports de marchandises, aucune compétence en matière de fiscalité (carburants, poids lourds, voiture particulière, écotaxe, taxe carbone, etc.), élément pourtant fondamental de la concurrence, aucun rôle sur la concurrence entre les modes et l'orientation de la demande de transport vers les modes les plus socialement efficaces.

Le 16 juin 2015, à l'issue d'un processus international complexe, les compétences de l'Autorité sont étendues au tunnel sous la Manche, en lieu et place de la Commission inter-gouvernementale franco-britannique, en coopération avec l'ORR (*Office of Rail & Road*) britannique. Dans la suite de cet article, nous nous limiterons au rôle de l'ARAFER dans le secteur ferroviaire : en effet, pour les raisons qu'on vient de dire les faibles extensions routières des compétences de l'ARAF sont d'une portée limitée.

En 2017, sous la présidence d'Emmanuel Macron, Élisabeth Borne étant ministre des transports, une nouvelle réforme ferroviaire intervient. Par la loi 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, le gouvernement reçoit l'autorisation de légiférer par ordonnance. Ce processus n'étant pas terminé, il n'est pas encore possible d'en tirer toutes les conséquences sur l'ARAFER. Néanmoins, une première ordonnance est prise en décembre 2018 pour transposer la directive européenne achevant la libéralisation du transport de voyageurs.

La loi précitée augmente de façon importante les prérogatives de l'ARAFER, qui est dotée d'une fonction de surveillance, de contrôle et de règlement des différends concernant les contrats de service public à passer entre autorités organisatrices de transport et opérateurs ferroviaires. L'ARAFER est également invitée à donner un avis sur les conditions de financement des investissement importants, sur les contrats qui peuvent lier gestionnaire d'infrastructure (GI) et entreprises ferroviaires (EF). L'ordonnance 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire vient à nouveau modifier la loi concernant l'ARAFER en élargissant le champ des différends qu'elle peut trancher, notamment en matière d'information et de communication des données, en autorisant l'Autorité à procéder ou à faire procéder à des audits, en renforçant les garanties d'indé-

pendance que doivent donner les gestionnaires d'infrastructure et les fournisseurs des facilités essentielles (par l'institution de codes de bonne conduite). Enfin, dans les relations entre les autorités organisatrices de transport et les entreprises ferroviaires, l'ARAFER devient compétente pour trancher les différends relatifs à la transmission de l'information et aux conditions de transfert des personnels entre entreprises ferroviaires en cas de changement d'exploitant.

À ce stade, deux remarques peuvent être faites. Tout d'abord, on ne peut qu'être frappé par la continuité de la politique publique manifestée dans tous ces textes, quels que soient les changements de majorité politique. Certes il y a le fait dominant que la politique européenne n'a pas changé non plus et que beaucoup de ces dispositions sont prises en applications des directives européennes dont on ne dira jamais assez qu'elles ne sont pas celles de la Commission, mais celles que le Parlement élu au suffrage universel et le Conseil des ministres de tous les pays de l'Union ont adopté et qui, elles aussi, ont fait preuve d'une grande continuité. Les politiques ne peuvent tenir un double langage en votant à Bruxelles ce qu'ils dénoncent à Paris ou dans leurs régions. On peut voir dans le processus que nous venons de décrire la construction progressive d'un édifice commun basé sur la constitution d'un marché européen le plus unifié possible où interviennent des acteurs multiples entrant en concurrence les uns avec les autres et doté d'instances de surveillance du bon fonctionnement des règles de concurrence.

En second lieu, il faut noter que les pouvoirs et le champ d'action de l'Autorité ont continuellement été étendus et cela de manière importante. Cela ne peut que poser la question des moyens dévolus à l'ARAFER. Ou bien ses missions ne sont que de pure forme (en particulier dans les nombreux cas où son avis est requis) ou bien on attend d'elle qu'elle exerce pleinement ses prérogatives. Les deux présidents successifs de l'Autorité, qui se sont tous deux élevés avec force contre l'insuffisance de leurs moyens, n'ont peut-être pas tort sur ce point.

Mais cette évolution dénote aussi une tendance de l'exécutif à se décharger d'une partie de ses missions sur une autorité indépendante, non responsable politiquement, non contrôlée démocratiquement (ou de façon très faible, on y reviendra). Ou bien ces missions se limitent strictement aux conditions de la concurrence ou elles sont plus larges, ce qu'elles ont tendance à devenir, et la question du contrôle se pose vraiment. L'avantage de telles autorités est qu'elles peuvent manifester dans la durée la continuité de l'action publique, rôle que l'Administration jouait naguère, mais joue de moins en moins tant elle est soumise aux fluctuations politiques. Les acteurs du ferroviaire aspirent de manière forte à cette continuité et à cette visibilité sur l'avenir. En ce sens, ils peuvent se montrer solidaires de l'Autorité. Une conception large des missions de l'ARAFER a ses avantages en matière de stabilité, de continuité, d'indépendance à l'égard des lobbys, tant il est vrai que n'avoir que la concurrence comme unique boussole de la politique des transports ou de la politique ferroviaire est sociétalement peu efficace.

Mais la question de la responsabilité de l'ARAFER se pose d'autant plus. On peut penser que cette évolution vers ce démembrement de l'État est un signe d'un État décentralisé et déconcentré qui se modernise (encore que cela demanderait à être prouvé). On peut à l'inverse dire qu'un gouvernement des juges est un gouvernement de l'irresponsabilité.

COMPOSITION ET INDÉPENDANCE

L'Autorité est composée d'un collège et d'une commission des sanctions. Elle dispose d'une administration propre.

LE COLLÈGE

Le collège est composé de sept membres nommés par décret « en raison de leurs compétences économiques, juridiques ou techniques

dans le domaine des services et infrastructures de transport terrestre, ou pour leur expertise en matière de concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau ». Les membres du collège sont irrévocables (sauf cas exceptionnels). En dehors du président, ils sont renouvelés par tiers tous les deux ans. Leur mandat n'est pas renouvelable.

LE PRÉSIDENT

Le président est nommé par décret pour six ans. Comme pour les autres membres du collège, son mandat n'est pas renouvelable. Proposé par l'exécutif, il est auditionné par les commissions parlementaires. L'Autorité a connu depuis sa création en 2009 deux présidents, tous deux issus de l'Assemblée nationale, Pierre Cardo (2010-2016)[2] et Bernard Roman (nommé en 2016 et dont le mandat court jusqu'en 2022)[3]. Au point de départ, aucune de ces deux personnalités ne dispose de compétences particulières pour exercer cette fonction. Les considérations politiques et l'opportunité l'ont largement emporté dans leur nomination sur les compétences acquises dans le domaine des transports.

Ces considérations ne préjugent en rien de l'appréciation qui pourra être portée sur l'action conduite par Bernard Roman et, agacé, il a lui-même considéré qu'elles étaient peu flatteuses pour lui. Il conviendra donc de ne porter un jugement que sur son action. Malgré un président au style très différent de celui de son prédécesseur, l'ARAFER est restée proche de ses positions antérieures en regrettant l'insuffisance de ses moyens au regard de ses missions et en manifestant une grande indépendance à l'égard du gouvernement et de la SNCF. C'est ainsi que Bernard Roman a qualifié la politique des transports de « malthusienne » ou que l'ARAFER a entamé une procédure en manquement à l'encontre de la SNCF qui ne voulait pas lui transmettre certaines données, qu'elle a sévèrement critiqué le contrat de performance de SNCF réseau (30 mars 2017), que son président s'est élevé avec force contre la suppression envisagée de l'avis conforme sur les péages d'infrastructure (22 mars 2018).

Si nous avons passé un peu de temps sur ces sujets, c'est pour essayer de montrer comment fonctionne dans notre pays une institution que l'on crée pour lui donner un rôle central dans un secteur donné et comment on lui manifeste ensuite, en pratique, peu de considération. On verra plus loin qu'aussitôt créée, l'ARAF fut traitée en rivale par l'administration de l'État et avec la plus grande méfiance, sinon avec hostilité, par la SNCF.

LES MEMBRES DU COLLÈGE

La composition du collège respecte la parité hommes-femmes. Deux vice-présidents sont nommés, respectivement par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale. Ils exercent leurs fonctions à plein temps. Le collège comprend au moins un membre nommé en raison de ses compétences économiques, un membre nommé en raison de ses compétences juridiques et un membre nommé pour son expertise en matière de concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau.

Dans sa composition actuelle, le collège comprend deux anciens hommes politiques, Bernard Roman et Philippe Richert, notamment ancien président de la région Alsace et ancien président des Régions de France. Les quatre autres membres sont tous de hauts fonctionnaires issus du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou du corps des Mines, ou des universitaires passés par la haute fonction publique. Aucun n'a exercé de fonction dans des entreprises de

2. Député des Yvelines (UMP), ancien maire de Chanteloup les Vignes, il s'était illustré par ses positions sur la politique de la Ville

3. Député du Nord (PS), 1er questeur de l'Assemblée, c'est un historien et un avocat qui a été très impliqué dans les questions locales (Ville de Lille, département du Nord et Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais).

transport, ni chez un gestionnaire d'infrastructure et cela serait d'ailleurs difficile compte tenu du caractère très strict des règles d'indépendance et de non-conflit d'intérêt. Il règne dans ces nominations une certaine forme de conflit entre compétence et indépendance. Ou bien on connaît bien le secteur, on y a exercé des responsabilités et on ne peut faire partie du collège. Ou bien on est parfaitement indépendant et on a tout à apprendre pour exercer des fonctions d'une grande technicité. C'est en définitive le second point de vue qui prend le pas sur le premier.

LA COMMISSION DES SANCTIONS

La commission des sanctions comprend trois membres : un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation, un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes. Le président de la commission des sanctions est nommé par décret parmi les membres de la commission.

LES SERVICES DE L'ARAFER

Les services de l'Autorité comprennent environ 75 personnes, fonctionnaires ou contractuels, qu'elle recrute librement dans la limite de son budget fixé par la loi de finances. Ils sont dirigés par un secrétaire général, actuellement issu du Conseil d'État.

LES RAPPORTS AVEC LES PARTIES PRENANTES

Dans l'environnement immédiat de l'ARAFER, on trouve les services de l'État (transports, finances), la SNCF dans sa composante gestionnaire de l'infrastructure (SNCF Réseau et précédemment RFF), la SNCF dans sa composante opératrice de transport (SNCF Mobilités), la SNCF dans sa composante gares (Gares et connexions), les nouveaux opérateurs ferroviaires français ou étrangers, les autorités organisatrices de transport (AOT), les Régions en particulier. De fait, on constate que les acteurs les plus faibles, nouveaux entrants et AOT sont ceux qui se sentent les plus proches de la récente autorité de régulation, elle-même encore faible face aux « mastodontes » que sont l'administration de l'État et la SNCF. Le gestionnaire d'infrastructure, sous sa forme RFF ou sous sa forme SNCF Réseau est dans une position intermédiaire : l'ARAFER à la fois le contrôle et le protège.

MISSIONS, COMPÉTENCES ET POUVOIRS

Par rapport à la loi de création de l'ARAF, les missions de l'ARAFER ont été précisées et étendues. Néanmoins, les remarques formulées sur la définition initiale des missions restent valables, si ce n'est que les préoccupations environnementales sont maintenant explicitement mentionnées (depuis la réforme de 2014). L'ARAFER rend des avis, prend des décisions et peut faire des recommandations. Les avis sont soit des « avis conformes », juridiquement contraignants donc, soit, le plus souvent, des avis simples.

Les avis conformes concernent :

- la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ;
- la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs et aux autres installations de service ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies (cours de fret, stations gazole, fourniture d'énergie, etc.) ;

- la tarification des prestations de la sûreté ferroviaire (Surveillance générale, Suge) ;
- la nomination, le renouvellement ou la révocation du président du conseil d'administration de SNCF Réseau ;
- la gestion des informations confidentielles détenues pat les opérateurs ou les GI.

Les *avis simples* sont beaucoup plus nombreux et le sont de plus en plus au fil du temps. Rien n'oblige l'autorité compétente à les suivre. Ils nécessitent un travail important dont il est difficile de mesurer la portée.

Le domaine des *décisions* de l'Autorité est plus limité. L'autorité autorise la perception de péages de rareté sur les infrastructures saturées et peut s'opposer aux tarifs négociés par un GI. L'Autorité dispose d'un pouvoir réglementaire pour fixer les conditions de raccordement au réseau ferroviaire, les conditions techniques et administratives d'accès au réseau et de son utilisation, les conditions d'accès aux services présentant un caractère de facilités essentielles et leurs conditions d'utilisation, le périmètre des activités comptablement séparées, gestionnaire d'infrastructure, entreprise ferroviaire et gares, les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées, ainsi que les principes déterminant les relations financières entre ces activités. Il est à noter que la détention par l'Autorité de ce pouvoir réglementaire déroge au principe selon lequel il appartient au premier ministre ou au président de la République. C'est pourquoi ces règles sont soumises à l'homologation du ministre des transports.

Enfin, elle prend des décisions en matière de règlement des différends et elle peut effectuer des mises en demeure et engager des procédures en manquement quand un acteur ne satisfait pas à ses obligations.

L'ARAFER peut organiser des consultations publiques (10 en 2017). L'ARAFER a un rôle de collecte des données relatives aux transports et elle anime un observatoire des transports. Elle assure le secrétariat de la commission de déontologie qui traite des évolutions de carrière des responsables du secteur ferroviaire.

L'Autorité dispose d'un important *pouvoir d'investigation* : elle peut entendre les agents des organismes et entreprises qu'elle contrôle, y compris l'administration, se faire communiquer toute pièce ou document qu'elle juge utile, se faire assister par toute expertise utile. Les agents de l'Autorité ont le pouvoir d'effectuer leurs investigations au sein des organismes et entreprises, de prendre copie de tout document, de recourir à l'autorité judiciaire en cas de refus d'obtempérer. Ces actes donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Ils sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel.

L'Autorité dispose du *pouvoir de traiter les différends* relatifs aux conditions d'accès au réseau ou de son utilisation, pouvoir jusqu'ici confié au ministre chargé des transports. Elle peut, si besoin, fixer elle-même les conditions d'accès qui doivent prévaloir et les imposer aux parties. Le contentieux des décisions prises à ce titre relève en premier ressort de la Cour d'appel de Paris. Depuis sa création, l'Autorité a rendu des décisions dans 25 affaires, avec un net ralentissement dans la période récente, ce qui semble indiquer que les acteurs ont progressivement mieux compris les règles qui régissent le secteur (à moins qu'ils ne se soient découragés).

De plus l'Autorité dispose d'un *pouvoir de sanction* des manquements d'un gestionnaire d'infrastructure ou d'une entreprise ferroviaire aux obligations portant sur l'accès au réseau et à son utilisation. Le collège notifie ses griefs à l'intéressé et le met en demeure de se mettre en conformité. En cas de refus ou de correction insuffisante, l'Autorité peut saisir la Commission des sanctions qui peut prendre une sanction administrative d'interdiction temporaire d'accès et/ou une sanction pécuniaire, dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du

dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos réalisé en France, porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation. Les décisions de la commission des sanctions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

UNE MONTÉE EN PUISSANCE INDÉNIABLE

Depuis sa création en 2010, l'Autorité a effectué 270 actes. Le tableau ci-dessous montre une montée en puissance du nombre d'actes jusqu'en 2017, avec une très forte baisse en 2018 que l'auteur de cet article n'a pu expliquer. Ces chiffres ont été établis à partir des données du site de l'ARAFER ; il n'est pas certain qu'ils soient exhaustifs.

La grande majorité de ces actes (172) sont des avis sur les sujets pour lesquels ils sont requis par les textes en vigueur. L'Autorité n'a usé de son droit de faire des recommandations qu'à 2 reprises, en 2016.

L'Autorité a pris 32 décisions (en dehors des litiges et sanctions). Elle a manifesté son indépendance, par exemple en refusant d'approuver les propositions de SNCF mobilités sur la séparation comptable des activités ou en refusant la nomination de Jean-Pierre Farandou à la présidence de SNCF réseau. Surtout, en 2017, elle a refusé les propositions qui lui étaient faites en ce qui concerne les péages d'infrastructure pour 2018 (domaine où son avis conforme est requis) et entamé un véritable bras de fer avec l'État et SNCF réseau. L'État est passé outre en fixant les péages d'infrastructure par décret, puis en envisageant de supprimer l'avis conforme de l'Autorité. Bernard Roman s'est élevé avec la plus grande vigueur contre cette idée qualifiée de « plus qu'une erreur, une faute ».

À la connaissance de l'auteur, elle n'a jamais pris de sanctions et la commission des sanctions n'a même jamais eu l'occasion de se prononcer sur des sanctions. Le collège a été saisi une fois par une entreprise de transport combiné d'une demande de sanction à l'encontre du

	Avis	Recommandations	Décisions	Différend	Manquements	Mises en demeure	Sanctions	Total
2019	1							1
2018	25		2	1	2			30
2017	45		9	2	1			57
2016	33	2	4	3	5	1		48
2015	29		3	3			1	36
2014	10		7	4		1		22
2013	11		3	6				20
2012	10		2	5				17
2011	7		1	5				13
2010	1		1					2
Total	172	2	32	29	8	2	1	246

gestionnaire d'infrastructure et il a rejeté cette demande sans la transmettre à la commission des sanctions. Néanmoins, l'Autorité a déclenché une procédure en manquement à leurs obligations à l'encontre d'intervenants à 8 reprises, surtout dans la période récente et le plus souvent à l'égard de SNCF réseau et mobilités et elle a usé de son pouvoir de mises en demeure une fois. En revanche, l'Autorité a pris des décisions sur des différends à 29 reprises, la procédure de règlement des différends étant beaucoup plus souvent déclenchée au début du fonctionnement de l'institution que maintenant.

Enfin, pour ce qui concerne les décisions dans le domaine réglementaire, les décisions de l'Autorité ont dû à deux reprises être annulées du fait du refus du Ministère des transports de les homologuer.

MOYENS ET BUDGET

L'ARAFER dispose de l'autonomie financière. Elle perçoit un droit fixe versé par les entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau. Son montant est fixé par le ministre chargé des transports et par le ministre chargé du budget, sur proposition de l'ARAFER. Le montant de ces droits s'est élevé à 8,1 M€ (et 10,9 M€ pour l'ensemble des activités de l'autorité) en 2017. Par ailleurs, les effectifs de l'ARAFER sont plafonnés par la loi de finances (à 75 équivalents temps plein en 2018).

QUEL CONTRÔLE ?

L'Autorité établit un rapport annuel de ses activités qui est transmis au Parlement et au Gouvernement et qui est rendu public. Le président peut être auditionné par les commissions parlementaires, soit sur l'activité de l'ARAFER, soit pour donner un point de vue. Il l'a été 8 fois en 2017. Le rapport peut être discuté en commission ou en séance publique. Par ailleurs, l'ARAFER est soumise au contrôle de la Cour des comptes. En pratique, ce contrôle n'est pas très développé. Ici aussi, il y a antinomie entre contrôle et indépendance.

La création de l'ARAF a suscité bien des interrogations et un certain scepticisme : faux nez de l'administration, façade pour satisfaire une exigence de neutralité ou, au contraire, gouvernement des juges, procès en irresponsabilité ou en incompétence sur des matières hautement complexes (les péages d'infrastructure par exemple). Au fur et à mesure que l'institution trouvait sa place dans le fonctionnement du secteur, lui-même en forte évolution institutionnelle, ces critiques ont diminué et la France a progressivement appris à fonctionner avec des autorités indépendantes. Certes, on a pu dénoncer une certaine mode dans la création des autorités indépendantes et la loi en a d'ailleurs réduit le nombre. Mais l'ARAFER est de celles qui a trouvé sa légitimité. Dans le secteur ferroviaire, il faut s'habituer à vivre avec une puissance publique qui devient de plus en plus polycentrique. Un État central bien sûr. Mais l'Europe, les Régions et demain les agglomérations, l'ARAFER, l'établissement public de sécurité ferroviaire, les organismes notifiés de certification, l'agence européenne des chemins de fer, l'autorité de la concurrence, la commission européenne et ses services ; la SNCF opérateur et gestionnaire d'infrastructure, mais aussi de nouvelles entreprises ferroviaires opérant sur le territoire national et demain peut-être de nouveaux gestionnaires d'infrastructure. Aux anciens acteurs du secteur de s'habituer à ce monde beaucoup plus compliqué où les juristes, que ce soit pour l'élaboration et l'application des règles concernant les contrats, la concurrence, les marchés, jouent un rôle grandissant par rapport aux techniciens et aux commerciaux. On peut voir dans ces transformations la construction d'une action publique rénovée, moins soumise à l'influence de la technocratie, plus décentralisée, multi-niveaux. À l'inverse, on peut aussi juger qu'on assiste à une prolifération bureaucratique que rien n'arrête, où chaque entité se nourrit des exigences de l'autre, qui fait inexorablement croître les coûts de

transaction et donc à la fin, les coûts que doit supporter l'usager ou la collectivité.

En tout état de cause, l'ARAFER doit jouer un rôle qu'il ne faut pas limiter à celui d'arbitre de la concurrence. Il serait en effet illusoire de penser que la seule concurrence peut assurer dans le domaine du transport en général, ferroviaire en particulier, la satisfaction du besoin des usagers et le progrès, élément essentiel de la compétitivité du mode ferroviaire. Ce n'est pas d'un équilibre statique dont on a besoin, de règles figées pour l'accès à un réseau considéré comme une donnée immobile. Au contraire, c'est en partant d'une perception claire des besoins des usagers, sous la pression des clients, qu'il faut assurer le progrès du mode ferroviaire en satisfaisant des besoins nouveaux, en inventant de nouvelles offres, en augmentant les capacités là où cela vaut la peine de le faire, en automatisant, en changeant les modes d'exploitation, en construisant de nouvelles lignes, etc.

Cette vision dynamique d'un secteur ferroviaire en perpétuelle transformation devrait être celle du régulateur qui ne doit pas être cantonné à l'application statique des règles de la concurrence et de l'accès au réseau, mais qui devrait veiller à un équilibre dynamique du secteur, stimulant les entreprises trop figées, favorisant l'investissement de long terme pour des besoins de transport avérés, suscitant le progrès technique des entreprises ferroviaires et du gestionnaire d'infrastructure pour créer de nouvelles offres de transport ou pour rénover les offres actuelles, le tout dans une vision plurimodale et dans la perspective de la transition énergétique et des enjeux climatiques et environnementaux. On ne demande pas au régulateur de faire la stratégie du ferroviaire, mais d'en comprendre intimement les mécanismes pour être celui qui effectue finement les réglages nécessaires au progrès du secteur sans avoir pour unique religion le développement de la concurrence. L'art de la régulation d'un système complexe, ce n'est pas de gérer une machine qui reproduirait indéfiniment le même fonctionnement, c'est celui de doser les stimulations, c'est de créer les déséquilibres qui mettent le système en mouvement sans provoquer son effondrement. Avec pour objectif premier d'augmenter la part de marché du ferroviaire plutôt que le degré d'ouverture du dit-marché.

Pierre Bauby

L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (SECTEUR POSTAL)

Le secteur postal est celui où le service universel est le plus précis. C'est devenu le seul réseau humain universel. Il comporte des enjeux de redéfinition du service et du déploiement des activités du réseau.

ORIGINES

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a été créée le 5 janvier 1997, sous le nom d'Autorité de régulation des télécoms (ART). À l'époque, le Parlement lui a confié la mission d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des communications électroniques, afin que de nouveaux opérateurs puissent émerger aux côtés de l'opérateur historique (France Télécom, devenu Orange), et ce, au bénéfice de l'utilisateur final. L'ART a vu ses compétences étendues au secteur postal le 21 mai 2005 avec l'entrée en vigueur de la loi de régulation des activités postales. Elle prend dès lors le nom d'ARCEP.

LE COLLÈGE

L'ARCEP est dirigée par un collège de sept membres (5 membres jusqu'en 2005). Trois d'entre eux, dont le président, sont nommés par le président de la République, sur proposition du Premier ministre ; deux membres sont désignés par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat.

Membres du collège en exercice :

- Sébastien Soriano, président de l'ARCEP, ingénieur en chef des Mines, a été nommé par décret du Président de la République en date du 14 janvier 2015.
- Monique Liebert-Champagne, conseillère d'État, a été nommée le 30 décembre 2016 par décret du Président de la République.
- Joëlle Cottenye, vice-présidente du conseil départemental du Nord, adjointe au maire de Hem, a été nommée le 16 février 2018 par le président du Sénat.
- Martine Lombard, agrégée de droit, professeure des universités, spécialiste du droit de la régulation économique, a été nommée

le 7 janvier 2015 par le président de l'Assemblée nationale.

- Serge Abiteboul, directeur de recherche en informatique à l'École normale supérieure de Paris et à l'INRIA, a été nommé le 12 janvier 2018 par le président de l'Assemblée nationale.
- Emmanuel Gabla, ingénieur général des Mines, chef du service économique d'Oslo près l'ambassade de France en Norvège, a été nommé le 31 janvier 2019 par le président du Sénat.

Un septième membre, pour compléter le collège de l'ARCEP, est toujours en attente de nomination.

QUELS MOYENS ?

FONCTIONNEMENT ET FORMATIONS DU COLLÈGE

Dans un souci de séparation des pouvoirs, et suite à l'invalidation momentanée des pouvoirs de sanction de l'ARCEP par le Conseil constitutionnel en 2013, le gouvernement a rétabli et sécurisé ces pouvoirs par ordonnance adoptée le 12 mars 2014. Depuis, conformément aux dispositions de l'article L 130 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), trois formations distinctes exercent désormais les différentes compétences de l'Autorité.

- *La formation plénière*, composée de 7 membres, délibère sur l'ensemble des décisions et avis, à l'exception des décisions pour lesquelles la loi a expressément prévu que l'une ou l'autre des autres formations de l'Autorité était compétente (décisions adoptées au titre des articles L 5-3 à 5, L 5-9, L 32-4, L. 36-8 et L 36-11 du Code des postes et des communications électroniques – CPCE).
- *La formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction* (dite RDPI) est composée de 4 des 7 membres de l'Autorité, dont le président. Elle statue sur les décisions en matière d'enquête et de règlement des différends, ainsi que sur les décisions ayant trait à l'exercice des poursuites dans le cadre de la procédure de sanction - ouverture, mise en demeure, notification des griefs (décisions adoptées au titre des I et II de l'article L 5-3, des articles L 5-4, L 5-5, L 5 9, L 32-4 et L 36-8 et des I, II et IV de l'article L 36-11 [les articles L 32-4, L 36-8 et L 36-11 relèvent du livre II consacré aux communications électroniques] du CPCE).
- *La formation restreinte* comprend les 3 membres les plus récemment nommés à l'exception du président. Elle délibère sur les décisions de sanction ou de non-sanction (décisions adoptées au titre des III et V de l'article L 5-3 et des III et VI de l'article L 36-11 du CPCE).

Outre les 7 membres du collège qui constituent l'Autorité à proprement parler, l'ARCEP compte 170 personnes qui travaillent au sein de huit directions placées sous la responsabilité d'un directeur général et de deux directeurs généraux adjoints. L'organigramme de l'ARCEP comporte un secrétariat général et huit directions[1] (voir l'organigramme affiché par l'ARCEP en annexe).

En 1998, la dotation attribuée à l'ARCEP par le Parlement s'est élevée à 19,4 M€, dont 12,6 pour le personnel (142 agents) et 6,8 pour le fonctionnement. En 2013, la dotation attribuée à l'ARCEP par le parlement s'est élevée à 22,9 M€, dont 16 pour le personnel (171 agents) et 6,9 pour le fonctionnement. En 2014, l'effectif de l'ARCEP (plafond d'emplois autorisés) s'élève à 171 et la dotation attribuée par le parlement n'est pas mentionnée dans le rapport annuel. En 2016, le

1. Voir l'organigramme affiché sur le site de l'ARCEP *infra*, en annexe

budget de l'ARCEP est imputé sur le programme budgétaire 134 du ministère de l'Économie.

QUELLE « INDÉPENDANCE » ?

Les membres du collège ne sont pas révocables, leur mandat de six ans n'est pas renouvelable et leur fonction est incompatible avec toute autre activité professionnelle, tout mandat électif national ou tout autre emploi public. Une charte de déontologie a été adoptée en 2007 par l'ARCEP. Le président de l'autorité est nommé par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, après avis des commissions parlementaires compétentes : Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire pour l'Assemblée nationale et Commission des affaires économiques pour le Sénat. Par ailleurs, depuis la loi relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, les membres du collège sont soumis à des obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts. Une charte de déontologie des membres de l'ARCEP a été adoptée en 2007 pour définir un certain nombre de droits et devoirs de ses membres[2] :

Charte de déontologie des membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (plan)

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est une autorité administrative indépendante, dont la mission est de garantir notamment le libre exercice des activités de communications électroniques et des prestations liées au service postal dans les conditions définies par le code des postes et des communications électroniques.

Cette indépendance, tant à l'égard des pouvoirs politiques que des acteurs économiques et sociaux, se traduit pour les membres de l'ARCEP pendant la durée de leurs fonctions, quelle que soit leur origine professionnelle, par le respect, d'une part, des exigences déontologiques s'appliquant à tous les agents publics et, d'autre part, d'obligations particulières, propres à l'exercice de ces fonctions.

Ces règles déontologiques sont adaptées aux missions de l'ARCEP et nécessaires à son autorité.

I. Rappel des principes déontologiques s'appliquant à tout agent public

I.1. Le respect du secret professionnel

I.2. L'obligation de discrétion

I.3. Le devoir de réserve

I.4. Les cadeaux reçus de tiers dans l'exercice des fonctions

I.5. Le déport

I.6. La responsabilité personnelle

I.7. L'interdiction de la prise illégale d'intérêts

II. Dispositions déontologiques spécifiques applicables aux membres de l'ARCEP pendant la durée de leurs fonctions

II.1. Incompatibilités

II.2. Interdictions

III. Dispositions déontologiques applicables après la cessation des fonctions

2. Voir https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/07-0461.pdf.

QUELLES MISSIONS ?

Dans le secteur postal, l'ARCEP mène différents travaux, qui consistent à :

- délivrer les autorisations aux opérateurs de services postaux d'envoi de correspondance (art. L 3 du CPCE) ;
- calculer le coût de la mission de « service universel » de la Poste (art. L 1 et suiv. du CPCE) et contrôler la qualité du service rendu dans le cadre de cette mission (art. L 5-2 du CPCE) ;
- exercer le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel (art. L 5-2 du CPCE) ;
- émettre des avis publics sur les aspects économiques des tarifs des prestations offertes à la presse au titre du service public du transport et de distribution de la presse.

Le manifeste de l'ARCEP (mis à jour le 18 octobre 2018)

Les réseaux comme bien commun

Les réseaux d'échanges Internet, télécoms fixes, mobiles et postaux, constituent une « infrastructure de libertés ». Liberté d'expression et de communication, liberté d'accès au savoir et de partage, mais aussi liberté d'entreprise et d'innovation, enjeu clé pour la compétitivité du pays, la croissance et l'emploi.

Parce que le plein exercice de ces libertés est essentiel dans une société ouverte, innovante et démocratique, les institutions nationales et européennes veillent à ce que les réseaux d'échanges se développent comme un « bien commun », quel que soit leur régime de propriété, c'est-à-dire qu'ils répondent à des exigences fortes en termes d'accessibilité, d'universalité, de performance, de neutralité, de confiance et de loyauté.

À cette fin, les institutions démocratiques ont jugé qu'une intervention étatique indépendante était nécessaire pour veiller à ce qu'aucune force, qu'elle soit économique ou politique, ne soit en situation de contrôler ou de brider la capacité d'échange des utilisateurs (consommateurs, entreprises, associations, etc.).

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), arbitre expert et neutre au statut d'autorité administrative indépendante, est l'architecte et le gardien des réseaux d'échanges en France.

Architecte des réseaux, l'ARCEP crée les conditions d'une organisation plurielle et décentralisée des réseaux. Elle garantit l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs et à toutes les formes d'innovation, et veille à la compétitivité du secteur à travers une concurrence favorable à l'investissement. L'ARCEP organise le cadre d'interopérabilité des réseaux, afin qu'ils apparaissent comme un seul aux yeux des utilisateurs malgré leur diversité, simples d'accès et non cloisonnés. Elle coordonne la bonne articulation public/privé dans le cadre de l'intervention des collectivités territoriales.

Gardienne des réseaux, l'ARCEP s'assure du respect des principes essentiels pour garantir la capacité d'échange des utilisateurs. Elle veille à la fourniture du service universel, et accompagne les pouvoirs publics pour étendre la connectivité sur l'ensemble du territoire. Elle assure la liberté de choix et la bonne information des utilisateurs, et protège contre les atteintes possibles à la neutralité de l'Internet.

L'Autorité lutte plus généralement contre toutes les formes de silos qui pourraient menacer la liberté d'échanger sur les réseaux, et s'intéresse à ce titre aux nouveaux intermédiaires que sont les grandes plateformes Internet.

L'ARCEP a adopté son propre manifeste structuré sur les réseaux, dont elle se proclame à la fois l'architecte et le gardien, mais qui ne fait que mentionner le réseau postal.

L'ARCEP a publié en janvier 2016 une *Revue stratégique* comportant 21 feuilles de route, dont une consacrée au secteur postal :

VIII. ACCOMPAGNER LA TRANSITION DU SECTEUR POSTAL

A) Mots clefs

Tiers de confiance, transition, service universel postal, prix du timbre et qualité, colis, diversification

B) Enjeux

La régulation postale exercée par l'ARCEP a dès le début veillé à l'ouverture du marché postal tout en exerçant sa mission de contrôle des prestations de service universel de La Poste.

L'ARCEP estime avoir joué un rôle utile :

- elle a incité La Poste à plus de transparence dans ses résultats de performance et à des améliorations significatives et tangibles de ses offres tant en termes de qualité que de contenu ; l'ARCEP a ainsi incité La Poste à publier annuellement un « Tableau de bord du service universel » régulièrement enrichi ; elle a engagé une série d'audits sur les dispositifs de mesure de la qualité, ce qui a notamment eu pour effet de conduire La Poste à moderniser son organisation industrielle de la lettre recommandée avec un flashage quasi exhaustif de ces envois ; elle a obtenu de La Poste une évolution majeure de sa gamme courrier, désormais adaptée à l'acheminement de petits objets ;
- en matière de contrôle des tarifs de service universel, elle a dès le début privilégié des dispositifs de *price-cap* sur des périodes d'au moins 3 ans, apportant ainsi à La Poste une visibilité tarifaire utile pour planifier son développement et sa transformation ;
- elle a développé une bonne expertise économique du secteur, ce qui a d'ailleurs conduit le Parlement à lui confier, par loi du 9 février 2010, l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Le secteur postal a depuis significativement changé avec le déclin du courrier, et, parallèlement, le développement des offres de livraison de colis liées au e-commerce.

La baisse structurelle des volumes postaux modifie en profondeur le modèle économique historique de La Poste. Le *price-cap* défini par l'ARCEP pour les années 2015 à 2018 devrait lui permettre de satisfaire à ses obligations de service universel durant cette période. Par ailleurs, La Poste a entrepris d'importantes initiatives en matière de diversification. Si ces projets devaient prendre de l'ampleur, l'intervention de La Poste sur de nouveaux marchés serait susceptible de faire naître des litiges qu'il pourrait être utile de prévenir.

Les pouvoirs publics auront ainsi à faire face à de multiples enjeux :

a) Maintenir et conforter la confiance des utilisateurs dans l'exécution des missions de service public confiées à La Poste ;

b) Adapter au besoin ces missions en recherchant les meilleurs compromis entre coûts et

besoins des utilisateurs ;

c) Accompagner la transformation de La Poste.

L'ARCEP se propose de développer ses acquis selon plusieurs axes :

a) poursuivre un contrôle approprié du service universel assuré par La Poste, politique qui a produit des résultats tangibles sur la période écoulée ;

b) apporter une expertise économique indépendante pour éclairer les choix de politique publique ; l'ARCEP assure d'ores et déjà l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire. Ce rôle pourrait être étendu :

- pour contribuer, notamment en termes économiques, aux études qui accompagneraient des évolutions réglementaires du service public ;

- pour l'évaluation ou le contrôle de coûts de référence, comme elle l'a fait en 2015 à la demande du gouvernement par un avis sur l'allocation des coûts de La Poste à son offre de transport et de distribution de la presse ;

c) définir des instruments comptables de référence de nature à prévenir des litiges concurrentiels ou à en faciliter l'instruction par les autorités de la concurrence.

C) Feuille de route

Ces orientations se déclineront en 2016 de plusieurs façons :

- l'ARCEP poursuivra sa fonction centrale de contrôle des prestations du service universel postal ; comme elle l'a déjà prévu, elle établira en 2016 un bilan à mi-parcours de l'encadrement tarifaire pluriannuel [2015-2018] et poursuivra ses actions visant à l'amélioration du dispositif de mesure de la qualité du service universel ; elle sera également attentive à la mise en œuvre des nouveaux engagements que La Poste a pris lors de la redéfinition, en 2015, de ses objectifs de délai d'acheminement de la lettre verte ;

- l'ARCEP engagera en 2016 une consultation publique sur la comptabilité réglementaire de La Poste pour réexaminer, comme elle l'a annoncé, les règles d'allocation de coût au regard de l'évolution des volumes ;

- elle étendra cette consultation aux dispositifs de nature à améliorer la séparation entre activités postales et autres activités et aux bonnes pratiques adaptées à la diversification de La Poste sur de nouveaux marchés.

D) Actions réglementaires ou législatives pour aller plus loin

L'ARCEP reste disponible pour mener, chaque fois que ce sera utile, des expertises économiques dans le secteur postal. En ce qui concerne le colis, notamment dans sa dimension de facteur logistique du développement à l'export des entreprises françaises, elle est prête à apporter sa contribution aux autres acteurs de l'État pour améliorer la connaissance de ce marché et identifier les facteurs d'amélioration de son fonctionnement.

TYPE DE RÉGULATION

Lors de la création de l'ART en 1997, l'objectif était d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et de réguler les marchés correspondants. La régulation pouvait être considérée comme « asymétrique », ne s'imposant pas uniformément à tous les opérateurs, mais servant à contraindre l'ancien « monopole historique » à ouvrir les marchés.

En 2005, la loi de régulation postale a étendu les responsabilités de l'Autorité, devenue à cette occasion ARCEP, à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal.

Aujourd'hui, le CPCE le précise (art. L 36-5 et suiv., art. L 130 et suiv.), l'ARCEP est principalement chargée d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, et de réguler les marchés correspondants. Dans ce secteur d'activité, le rôle essentiel de l'Autorité est de veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des consommateurs sur le marché des communications électroniques.

Son principal outil, nommé « analyses de marché », consiste à définir les marchés pertinents, à faire émerger des opérateurs puissants et à définir les obligations spécifiques leur incombant, en général sur les marchés de gros – c'est-à-dire les marchés sur lesquels les opérateurs se facturent des prestations entre eux – pour résoudre les problèmes concurrentiels identifiés.

L'Autorité peut ainsi :

- fixer, dans le cadre légal, des obligations générales s'appliquant à tous les opérateurs, sous réserve qu'elles soient homologuées par le ministre chargé des télécommunications ; cette régulation est dite « symétrique », car elle s'impose de la même manière à chaque opérateur sur le marché, à l'exemple de la « portabilité mobile » (conservation du numéro lors du passage d'un opérateur mobile à un autre) ;
- sanctionner des opérateurs ne remplissant pas leurs obligations, et intervenir pour régler les différends entre eux en matière d'accès au réseau (conditions techniques et tarifaires) ;
- attribuer des ressources en fréquences et en numérotation ; les opérateurs ont besoin de ces ressources dites « rares », car naturellement limitées, pour mener à bien leurs activités ; l'Autorité en assure la gestion ;
- déterminer les montants des contributions au financement des obligations de service universel, défini par la loi de 1996 et assurer la surveillance des mécanismes de ce financement.

Depuis la loi de régulation postale de 2005, l'ARCEP a pour mission de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal. Ainsi, l'ARCEP assure délivre les autorisations d'exercer une activité postale. En même temps, compte tenu du cadre européen définissant un service postal universel ambitieux, l'ARCEP émet des avis rendus publics sur les tarifs et les objectifs de qualité du service universel et approuve les tarifs du service universel.

Le service universel postal et les obligations du service postal

Chapitre Ier du Code des postes et des communications électroniques

Article L 1

Pour l'application du présent code, les services postaux sont la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières.

Constitue un envoi postal tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée par

l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement, y compris sous forme de coordonnées géographiques codées, et présenté dans la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé. Sont notamment considérés comme des envois postaux les livres, les catalogues, les journaux, les périodiques et les colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale.

L'envoi de correspondance est un envoi postal ne dépassant pas deux kilogrammes et comportant une communication écrite sur un support matériel, à l'exclusion des livres, catalogues, journaux ou périodiques. Le publipostage fait partie des envois de correspondance.

Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent.

Le service universel postal comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée.

Les services d'envois postaux à l'unité fournis par le prestataire du service universel postal sont proposés au même tarif sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le tarif appliqué aux envois de correspondance à l'unité en provenance et à destination des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des îles Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises est celui en vigueur sur le territoire métropolitain lorsque ces envois sont d'un poids inférieur à 100 grammes. Le tarif appliqué aux envois de correspondance à l'unité relevant de la première tranche de poids en provenance du territoire métropolitain ou des collectivités précédemment mentionnées et à destination de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie est celui en vigueur sur le territoire métropolitain.

Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles.

Le service de distribution est effectué, dans des installations appropriées, au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par décret.

Article L 2

La Poste est le prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans à compter du 1er janvier 2011. Tous les trois ans, le gouvernement, après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, informe le Parlement des conditions d'exécution par La Poste de sa mission de service universel postal ainsi que des moyens mis en œuvre pour l'améliorer.

En sus des obligations résultant de l'autorisation prévue à l'article L 3, le prestataire du service universel postal est soumis, au titre des prestations relevant de ce service, à des obligations particulières en matière de qualité et d'accessibilité du service, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement en cas de non-respect des engagements de qualité de service. Il tient une comptabilité spécifique sur ses activités dans le champ du service universel. Il transmet, sur demande de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, toute information et tout document comptable permettant d'assurer le contrôle du respect de ses obligations.

Un décret en Conseil d'État, pris après consultation de La Poste, et après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de la Commission supérieure du numérique et des postes, précise les caractéristiques de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer.

Ce décret fixe également les droits et obligations de La Poste au titre de ses missions de service public des envois postaux, comprenant le régime spécifique offert à la presse en vertu du deuxième alinéa de l'article L 4, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées la neutralité et la confidentialité des services qu'elle fournit.

Outre le contrôle du service universel postal, le chapitre sur la régulation du marché postal du rapport d'activités de l'ARCEP met l'accent sur les quatre missions de service public de La Poste, telles qu'elles relèvent du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste (pour la période 2018-2022) :

- le service universel ;
- le transport et la distribution de la presse ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'accessibilité bancaire.

Le rapport ne développe que la qualité du service universel, les réclamations, les évolutions tarifaires, puis la mission d'aménagement du territoire, mais à aucun moment l'accessibilité bancaire. Qui analyse, contrôle, régule cette mission essentielle pour un grand nombre d'habitants ? Il y a là un « trou noir ».

S'agissant des calculs du coût du service universel et des évolutions tarifaires, le rapport met l'accent sur la diminution du volume des envois de correspondance (– 35 % en volume entre 2009 et 2017 ; – 17 % seulement en revenus, du fait des hausses successives des tarifs). Mais le rapport ne fait qu'évoquer en quelques mots, sans aucun chiffre ni de volume ni de revenus, le fait que « la croissance importante du commerce en ligne (de l'ordre de 15 % par an) laisse présager que la question du colis prendra une place encore plus grande dans les prochaines années pour les consommateurs ».

Répartition de la CRévolution des tarifs pour une sélection de services de correspondance (20 g) pour les particuliers (en €)

	1998	2002	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Lettre prioritaire J+1	0,46	0,46	0,5	0,53	0,54	0,56	0,60	0,63	0,66	0,76	0,80	0,85	0,95	1,05
Lettre verte J+2					0,50	0,50	0,57	0,58	0,61	0,68	0,70	0,73	0,8	0,88
Écopli	0,41	0,41	0,45	0,48	0,49	0,51	0,55	0,56	0,59	0,66	0,68	0,71	0,78	0,86
Lettre suivie											1,07	1,13	1,2	1,28

Source : Les effets de la libéralisation des services publics, www.actionpublique.eu.

Du coup, les calculs du *price-cap* (plafond des augmentations possibles) pour la période 2019-2022 ne tiennent pas compte du fait que la croissance des colis – qui relèvent explicitement du service universel – fait plus que compenser la baisse des revenus des correspondances. Alors que le Manifeste de l'ARCEP met l'accent sur la lutte contre toutes les formes de silos, cela ne semble pas s'appliquer au service postal. La proposition de l'ARCEP conduit dans les faits à laisser La Poste accaparer une rente qui ne relève pas de la « régulation ».

Le rapport n'évoque le réseau postal – physique des bureaux de poste, matériel des moyens de tri et de transport et surtout humain (les « facteurs ») – que sous l'angle de l'« aménagement du territoire », de son coût et de la compensation dont La Poste bénéficie, alors que c'est sa principale richesse, le seul réseau qui aujourd'hui soit potentiellement en contact quasi quotidien avec l'ensemble des habitants. En fait, ni le réseau postal ni l'accessibilité bancaire, dont La Banque postale a la charge, ne font jusqu'ici partie des compétences explicites de l'ARCEP et ne font l'objet d'une régulation de leurs missions particulières.

Le rapport aborde rapidement le contrôle de la qualité de service rendu aux utilisateurs, mentionnant le lancement d'une plateforme « J'alerte l'ARCEP », dont les principaux acteurs du système postal semblent peu informer les utilisateurs.

QUELS POUVOIRS ?

En dehors de la délivrance des autorisations aux opérateurs, les pouvoirs de l'ARCEP en matière postale semblent davantage relever des logiques comptables et tarifaires que d'une régulation du service universel et des missions de service public.

Les décisions de l'ARCEP peuvent faire l'objet de recours auprès du juge administratif (Conseil d'État) et judiciaire (Cour d'appel de Paris). Pour mener à bien ses missions, l'ARCEP dispose en particulier d'un pouvoir de sanction (art. L 5-3 du CPCE), d'un pouvoir d'enquête (art. L 5-9 et L 5-9-1 du CPCE), d'un pouvoir de règlement des différends (art. L. 5-4 à 6 du CPCE) et d'un pouvoir de conciliation (art. L 5-7 du CPCE). Le président de l'ARCEP peut également saisir l'Autorité de la concurrence et le procureur de la République.

QUELS RAPPORTS AVEC LES « PARTIES PRENANTES » ?

Dans le domaine postal, l'ARCEP collabore avec les régulateurs des 27 autres États membres de l'UE au sein du Comité européen des régulateurs postaux (CERP). Au plan national, les relations avec les parties prenantes semblent davantage relever de La Poste que de l'ARCEP.

LE SECTEUR POSTAL « PARENT PAUVRE » DE L'ARCEP ?

En fait, le rattachement du secteur postal à celui des communications électroniques au sein de l'ARCEP apparaît plus formel que lié à une prise en compte des enjeux de communication au sens le plus large, qui recouvrent des formes différentes et complémentaires. Ainsi, 1 seule direction de l'ARCEP (sur 10) est en charge des services postaux (courrier et colis), en même temps que du *broadcast*. Dans le premier tome du rapport d'activité 2018 de l'ARCEP, « L'ARCEP et les marchés régulés », le secteur postal n'occupe qu'un des dix chapitres de la quatrième partie consacrée aux marchés et à leur régulation. L'ARCEP semble aborder les enjeux postaux de manière essentiellement défensive, contrastant avec les dynamiques proposées pour les communications électroniques…

ORGANIGRAMME

arcep — autorité de régulation des communications électroniques et des postes

au 1er juillet 2019

Collège

Président : Sébastien SORIANO

Serge ABITEBOUL

Joëlle COTTENYE

Emmanuel GABLA

Monique LIEBERT-CHAMPAGNE

François LIONS

Martine LOMBARD

Conseiller du président

Jean CATTAN

Direction générale

Directrice générale : **Cécile DUBARRY**

Secrétariat général

Catherine GALLET-RYBAK

- Ressources humaines — Céline BREDÈCHE, *Monique GIRAUDON*
- Finances — Isabelle HAGNÉRÉ
- Gestion de l'information — Raphaël DESMARIS
- Systèmes d'information — Jean-Philippe MOREAU

Direction des affaires juridiques

Elisabeth SUEL

- Marché mobile et ressources rares — Aurore MARTINAT, *Annabel GANDAR*
- Infrastructures et réseaux ouverts — Agate ROSSETTI, *Remy MAECKER*

Direction Europe et international

Anne LENFANT
Adjoint : ***Daniel MIARA***

- Europe — Ingrid MALFAIT
- International — Antoine SAMBA

Direction économie, marchés et numérique

Stéphane LHERMITTE
Adjoint : ***Hubert VIRLET***

- Observatoires des marchés — Anne-Laure DURAND
- Analyse économique et intelligence numérique — Anaïs LE GOUGUEC
- Modèles et tarifs — Hubert VIRLET, *Aurèle FONTAINE*
- Coût et audit réglementaire postal et audiovisuel — *Emmanuel GARCIA*

Direction communication et partenariats

Clémentine BEAUMONT

Direction mobile et innovation

Anne LAURENT
Adjoint : ***Maxime FOREST***

- Spectre, technologies et innovation — Hacène LAHRÈCHE
- Attribution des fréquences mobiles — Blaise SOURY-LAVERGNE
- Couverture et investissements mobiles — Guillaume DECORZENT
- Régulation des marchés mobiles — Lénaïg CATZ
- Gestion des fréquences — Jean-Luc STEVANIN

Direction fibre, infrastructures et territoires

Guillaume MELLIER
Adjoint : ***Jeremy BONAN***

- Territoires connectés — Agnès DOMERGUE
- Cuivre et infrastructures — Mohamed TOUMI
- Couverture fixe et déploiements — Guillaume GARNIER, *Bastien COLLET*
- Fibre optique — Jeremy BONAN, *Alexandre OUIZILLE*

Direction internet, postes et utilisateurs

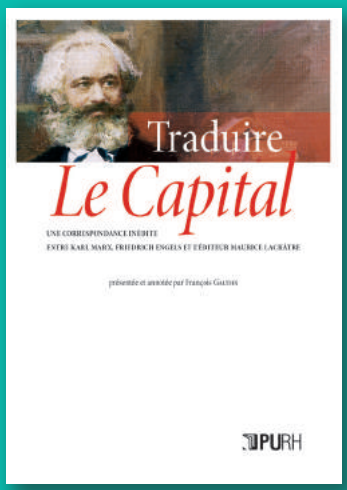
Loïc DUFLOT

- Opérateurs et obligations légales — Olivier DELCLOS
- Marchés entreprises — Adrien LAROCHE
- Internet ouvert — Aurore TUAL
- Régulation par la donnée — Laurent TOUSTOU
- Industries et marchés postaux — Ferouz EL HATRI

Source : https://www.arcep.fr/larcep/le-college-et-les-directions/lorganigramme-de-larcep.html.

ANNEXE ▲ Organigramme détaillé de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), mis à jour le 1er juillet 2019.

Traduire *Le Capital*



Une correspondance inédite entre Karl Marx, Friedrich Engels et l'éditeur Maurice Lachâtre
Présentée et annotée par François Gaudin.

Comprend notamment la reproduction de 20 lettres autographes de Karl Marx, aujourd'hui dispersées entre des mains privées anonymes.

196 p.
ISBN : 979-10-240-1253-7

À PARAÎTRE LE 14 NOVEMBRE 2019 AUX PURH

Jean-Marie Fessler

LES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Créées en 2010, les Agences régionales de santé (ARS) ont de fortes spécificités par rapport aux trois précédentes et ne peuvent être considérées comme des « autorités de régulation du service public ». Pour autant, elles jouent dans le domaine de la santé un rôle de régulation. Par ailleurs, leur responsabilité régionale est porteuse de réflexions pouvant être innovantes pour les autorités de régulation.

La santé est devenue, particulièrement dans notre pays, un ensemble économique et social considérable : 2 millions de personnes y travaillent, dont 355 000 au titre des professions médicales et pharmaceutiques et 820 000 auxiliaires médicaux. 220 000 médecins se partagent presque également entre généralistes et spécialistes. 620 000 infirmières et infirmiers soignent. Ces dix dernières années, ce vaste domaine a créé 350 000 emplois. Du seul point de vue de la dépense, on se situe à hauteur de 200 milliards d'euros, soit, en moyenne, 3 000 euros par habitant, en 2018. Chacun sait que ces chiffres sont loin de résumer les résonances individuelles, collectives, territoriales, industrielles du système de santé.

Au chapitre politique, législatif et réglementaire, de nombreuses réformes, depuis 1991, ont porté sur le financement de l'assurance maladie, l'organisation des soins de ville et hospitaliers ou encore les droits des malades. L'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé (« Ma santé 2022 »), soumis au Parlement ce printemps 2019, met en exergue que « l'assouplissement des contraintes et l'éclosion des initiatives locales doivent inspirer la transformation profonde du système de santé. »

Dans cet article, on décrira d'abord le statut, les missions et l'organisation des agences régionales de santé (ARS). Place sera faite ensuite à plusieurs questions provenant de l'expérience collective acquise depuis bientôt dix ans en matière de régionalisation de la santé. À l'image de celle de notre pays, la diversité des situations et points de vue nécessiterait une large enquête. Bien des témoignages d'usagers, de collaborateurs des agences et de professionnels des 200 métiers de la santé devraient y prendre place.

STATUT DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ (ARS)

L'article L 1411-1 du Code de la santé publique précise :

> La Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun. La politique de santé relève de la responsabilité de l'État. Elle tend à assurer la promotion de conditions de vie favorables à la santé, l'amélioration de l'état de santé de la population, la réduction des inégalités sociales et territoriales et l'égalité entre les femmes et les hommes et à garantir la meilleure sécurité sanitaire possible et l'accès effectif de la population à la prévention et aux soins.

En santé, la légitimité paraît relever exclusivement de l'État.

Tant lors de leur préparation que dans les textes de l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 créant les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 créant les agences régionales de santé (ARS), il n'a pas été question d'obligation européenne. Par ailleurs, la notion d'opérateur historique est étrangère au monde de la santé, à la différence des postes, de l'énergie, des activités ferroviaires, dont les autorités de régulation ont été respectivement constituées en 1997, 2000 et 2009. L'initiative est donc nationale et s'inscrit dans une certaine dynamique de régionalisation.

La construction des ARS a bénéficié de l'expérience acquise par les ARH et d'une étape de préfiguration. Les ARS sont au nombre de 17 depuis le 1er janvier 2016, la réforme territoriale en supprimant 9. Une agence régionale de santé est un établissement public de l'État à caractère administratif chargé de la mise en œuvre de la politique de santé dans sa région. Les ARS sont régies par le titre III du livre IV de la première partie du code de la santé publique (qui comporte 4 870 pages). Elles ont pour but « d'assurer un pilotage unifié de la santé en région, de mieux répondre aux besoins de la population et d'accroître l'efficacité du système ».

MISSIONS DES ARS

Les missions des ARS sont multiples : du régalien (tutelle financière et droit des autorisations) au pilotage de la modernisation du système de santé, au niveau des régions. Divers mots-clés en expriment l'économie : rationalisation, bonne gestion, transversalité, parcours.

Les agences agissent dans le cadre d'un Projet régional de santé (PRS) qui peut être décliné en contrats locaux conclus entre l'agence et les collectivités territoriales. Promotion de la santé, prévention, politiques de soins et accompagnement médico-social en sont l'objet. Chaque ARS reprend tout ou partie des attributions des institutions suivantes : direction régionale et direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS), services déconcentrés du ministère de la Santé, ou en Guadeloupe, Guyane et Martinique, directions de la santé et du développement social (DSDS). Il en va de même des missions des groupements régionaux de santé publique et des missions régionales de santé, des Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), du personnel des pôles OSS (Organisation du système de soins) et prévention du Service du contrôle médical ainsi que de la branche santé des Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

ORGANISATION DES ARS

Au ministère, un Conseil national de pilotage (CNP) coordonne les ARS. L'ARS est placée sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale, des personnes âgées et des personnes handicapées et, en pratique, du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Elle est administrée par un directeur général, nommé en conseil des ministres, et dotée d'un conseil de surveillance présidé par le préfet de région. Le directeur général accorde les autorisations des établissements et services de santé et des établissements et services médico-sociaux. Ordonnateur, il représente aussi l'agence en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Le conseil de surveillance de l'ARS comprend 24 membres autour du préfet de région :

- 3 représentants de l'État qui disposent chacun, ainsi que le président, de trois voix ;
- 10 représentants de l'assurance maladie, choisis notamment parmi les représentants des organisations syndicales ;
- 4 représentants des collectivités territoriales ;
- 3 représentants des usagers du système de santé, social et médico-social ;
- 4 personnalités qualifiées ;
- à titre consultatif, des représentants du personnel de l'ARS.
- Le conseil de surveillance approuve le budget et le compte financier. Il émet un avis sur le plan stratégique régional et sur le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Le directeur général s'appuie sur deux instances exécutives : le COMEX (comité exécutif) et le CODIR (comité de direction).

L'ARS comprend des directions métiers regroupées au siège et des délégations territoriales implantées dans chaque territoire de santé. Auprès de chaque agence sont placées :

- une conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) qui contribue à l'élaboration de la politique de santé dans la région ;
- deux commissions de coordination des politiques publiques de santé, l'une pour la prévention, la santé scolaire, la santé au travail et la protection maternelle et infantile, l'autre pour la prise en charge et l'accompagnement médico-social.

Le personnel des agences comporte en majorité des fonctionnaires et aussi des praticiens hospitaliers, des agents contractuels de droit public ou privé et des salariés de droit privé soumis à la convention collective des organismes de sécurité sociale.

Au chapitre des moyens, dès la première année de plein exercice, 2011, les ARS comptaient 9 330 agents, 7 862 issus de la fonction publique d'État et 1 468 de l'assurance maladie, et un budget de fonctionnement de 1,142 milliard d'euros. Certains directeurs généraux ont une rémunération qui serait considérée comme *atypique* dans les pays ne *bénéficiant* pas d'une *noblesse d'État* et sauf à penser *normal* qu'un responsable nommé en conseil des ministres gagne bien plus que son ministre de tutelle. À sensibilité de la question, transparence exclue. Le fonctionnement réel des agences présente des particularités relevant à la fois de la diversité géographique, sociale et politique des régions, de la personnalité du directeur général, de sa culture et de son expérience, des relations avec le préfet de région et les élus.

Après avis du président de l'assemblée délibérante de l'hôpital, le directeur général de l'ARS évalue les directeurs d'hôpital, le préfet conservant l'évaluation des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Deux instruments renforcent l'autorité des ARS. Le fonds d'intervention régional, créé en 2012, regroupe des crédits auparavant dispersés. En 2016, l'instauration du budget annexe dédié à la gestion des crédits de ce fonds permet aux agences de les gérer de manière pluriannuelle,

condition *sine qua non* de certaines transformations. Depuis 2016 également, le groupement hospitalier de territoire (GHT) vise à organiser la coopération. L'adhésion des établissements publics de santé y est obligatoire.

Aujourd'hui, outre son pouvoir de planification et de redéploiement des moyens au titre de la réduction des inégalités, l'ARS procède par appel à projets, en fonction des besoins qu'elle a définis. Le formalisme des procédures alourdit le travail administratif des établissements, notamment ceux du secteur médico-social.

L'ARS :

- exerce, pour le compte de l'État, des missions d'inspection sanitaire et peut intervenir en cas d'urgence sanitaire ;
- évalue les formations des professionnels de santé ;
- participe au contrôle des actes médicaux et de la dispensation des produits de santé ;
- mène les programmes régionaux de l'assurance maladie ;
- vérifie le respect des droits des usagers ;
- a compétence, dans le domaine santé-environnement, sur les eaux et aliments.

L'agence régionale de santé placée au chef-lieu de la zone de défense et de sécurité porte le nom d'agence régionale de zone. Elle est chargée d'assister le préfet de zone dans la mise en œuvre de missions de sécurité nationale et notamment de défense sanitaire.

Chaque ARS bénéficie d'une subvention de l'État, des contributions des régimes d'assurance maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), des crédits du fonds d'intervention régional, en particulier.

Le ministère des Solidarités et de la Santé dénombre aussi 34 autres *agences et opérateurs* produisant des normes et instructions qui, en partie au moins, sont la transcription de rapports de force au sein desquels des exigences sont imposées à des existences, au nom de l'excellence, de la performance, etc.

Nous faisons l'hypothèse que des scandales sanitaires ayant exposé certains hauts responsables de l'État, il a semblé nécessaire de mieux distinguer la surveillance et le contrôle, l'expertise scientifique et les intérêts économiques. Une *affaire* aussi lourde et longue que celle du sang contaminé, sur la période 1983-2003, a profondément changé les regards sur notre système de santé.

Au total, en quelques années, le pilotage régional de la santé semble s'être imposé dans le paysage institutionnel français. Les ARS paraissent disposer de marges d'initiative et d'autonomie permettant de promouvoir une approche plus partenariale des multiples modalités de prise en charge de besoins de soins et de santé eux-mêmes pluriels.

Il reste à essayer de mesurer la distance entre les mots et les résultats, dans le contexte de l'expression par nos concitoyens de lourdes préoccupations portant notamment sur l'accès à des soins de qualité, les situations d'urgence, la santé mentale ou encore la dépendance ou certains restes à charge.

LES DÉFIS

En pratique, certaines ARS – méconnaître les exceptions serait injuste à l'égard des agences qui s'efforcent sincèrement de tisser du lien entre les multiples acteurs et institutions de la santé en région – semblent devenues des machines administratives hors-sol.

Que la Fédération hospitalière de France qui a fortement soutenu leur création demande sans succès depuis plusieurs années que le rôle et les prérogatives des ARS soient revus et déplore le *dialogue* difficile entre les directions des établissements et les ARS en dit long. Le Sénat a relayé la critique d'un excès de bureaucratie qui conduit notamment à une intrusion constante dans le management et la gestion internes des hôpitaux. Faute d'y veiller attentivement, les

effets délétères classiques des phénomènes bureaucratiques sont aggravés par la gouvernance par les textes, les notes et les chiffres (Supiot, 2015). Faute d'un minimum de débat éthique préalable et de vitalité démocratique, c'est chaque fois le même processus de dégradation des justes intuitions et enthousiasmes des pionniers. Sous stéroïdes médiatiques, les éléments de langage des discours ont prétention à subsumer les personnes et les faits.

Au total, il est peu probable que les ARS aient échappé aux biais managériaux décrits depuis des lustres par les meilleurs auteurs et praticiens, de W. Edwards Deming (1991) à François Dupuy (2015) et au président fondateur d'Atos, Bernard Bourigeaud : « Pour diriger vous devez aimer les gens, sinon vous êtes inapte. » La vérité d'expérience est trop souvent niée par des *vérités* autoréférencées qui servent l'architecture de modèles réducteurs dont deux professeurs de Stanford, Jeffrey Pfeffer et Robert Sutton, démontrent le caractère de *foutaises* (Pfeffer, 2007). On évoquera volontiers aussi les travaux d'Henry Mintzberg sur les mythes en santé (2017). Qu'il soit enfin permis de souligner que celles et ceux qui sont attachés à la laïcité se méfient de toutes les hiérarchies *a priori* et s'attachent aux liens entre les buts réels d'une organisation professionnelle et les résultats réels produits par les décisions et activités. En santé publique, faut-il rappeler que ce qu'il y a de plus réel au monde demeure la souffrance, celle des malades et aussi celle des soignants ?

ÉCONOMIE DE LA SANTÉ ET ENJEUX TARIFAIRES

Tant en ville qu'à l'hôpital et en clinique, la médecine est financée et gouvernée par les milliers de tarifs de la Classification commune des actes médicaux (CCAM) et des groupes *homogènes* de malades (GHM) de la tarification à l'activité (T2A). L'interrogation, classique ailleurs, de la cohérence des tarifs entre eux et des biais inhérents à de tels systèmes, est censurée en France. Le système T2A, institué en 2003, vingt ans après sa mise en œuvre aux États-Unis, n'est pas utilisé dans notre pays comme il l'est dans la cinquantaine de ceux qui s'en inspirent, qui, conscients de la diversité des situations, en usent comme référence de négociation entre les établissements et les systèmes d'assurance santé. En France, les tarifs nationaux uniques sont non négociables. Censés « dynamiser » l'activité des établissements hospitaliers, les tarifs sont diminués lorsque les activités augmentent. Quelques enveloppes budgétaires supplémentaires et complémentaires peuvent être accordées par les agences.

Tel est le rêve technocratique. La *perfection* de la T2A serait telle qu'il n'a jamais été jugé utile d'imaginer la suite, d'enrichir la base documentaire des propositions et avis hétérodoxes constructifs (Fessler, 2007), de maintenir des bases de données constituées par des communautés hospitalières, pendant des années (Fessler, 1991). Telle est la réalité du « dialogue » national en économie de la santé, ce qui n'empêche pas l'État et l'Assurance maladie de poursuivre, au long des décennies, les querelles de bornage induites par le double pilotage national du système de soins.

Pour l'avenir, le recours aux mêmes méthodes et experts qu'il y a vingt ans engendrera des conséquences de plus en plus lourdes pour les métiers hospitaliers, qu'il s'agisse d'un *forfait à l'épisode*, d'une *dotation annuelle modulée* à l'activité, d'un *retour* de la part T2A à 50 %, sans même parler de la confusion des genres que sous-tend l'idée d'une tarification à la qualité, dernier avatar de l'*Argent sans maître* (Filippi, 2009). La dernière « mode tarifaire » est celle du financement à partir d'indices de qualité. Les concepteurs anglo-saxons de cette approche en ont mesuré les limites. Pour autant, on ne tiendra sans doute pas compte du fait qu'un indicateur transformé en objet de rémunération perd sa valeur. Lorsque l'avancement des directeurs est conditionné au retour à l'équilibre budgétaire – sans validation initiale de la base budgétaire –, il ne peut plus exister qu'un seul critère de

performance. La T2A a démultiplié la concurrence entre les services de soins, les disciplines, les établissements de chaque région. Les directeurs d'établissement ont plaqué la contrainte macro-économique du nécessaire respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) sur les équipes médicales et soignantes. Tensions et conflits internes prolifèrent donc.

La méthode avec laquelle la T2A a été imposée et fonctionne signe une défaite politique de la société civile et des métiers. Elle promeut un modèle artificiel, dont les coûts réels sont inconnus. Fétichisme du signe, rituels spéculatifs des algorithmes et instances obsessionnelles imposent la conformité au système de mesure. Les promoteurs de la T2A et leurs alliés ont-ils seulement pensé aux mécanismes de la dégradation qu'ils mettaient en œuvre : changements techniques incessants, asservissement au codage, pression permanente à la production de séjours et d'actes, foire d'empoigne pour obtenir des crédits en *sus*, compétition entre les disciplines qui rapportent de l'argent et celles qui subissent des tarifs moins « attractifs » ? Tout cela a été anticipé et évoqué publiquement par certains. Leur parole n'a jamais même été entendue. C'est toujours le même problème typiquement français de verticalisation. La légitimité du terrain, quel qu'il soit, n'est pas reconnue. Il serait intelligent que, dans les ministères, agences et organismes de Sécurité sociale, l'on cesse de croire dans des propriétés auto-organisatrices de concepts généralement vides, de croire que le maniement de telle *idée* vaut action pertinente sur le réel et à long terme. Sur le fond, la T2A n'a jamais été considérée comme un « outil », avec certaines qualités et certains inconvénients inhérents à sa construction et reconnus.

Ce qui précède interroge la distance entre le discours sur l'autonomie et la responsabilité des établissements et la réalité de leur perte d'autonomie face aux agences. Or il se trouve que l'« ère numérique » est plus proche de la régulation autostabilisée, celle du vivant, que de la régulation administrée avec ses luttes pour le pouvoir, ses hiérarchies, ses plans et ses règles qui cultivent des synergies négatives. Qu'il soit indispensable de maîtriser les dépenses de santé n'est pas contestable. Encore faut-il mettre en œuvre les meilleurs voies et moyens. Au chapitre de la maîtrise des coûts hospitaliers, les approches éprouvées ailleurs et relevant de l'audit interne, de l'évaluation des pratiques coûteuses et de la réduction des *costs of poor quality* n'ont guère progressé dans nos établissements, fort occupés à entretenir les procédures de certification, de contrôle, d'inspection. Aux techniques éprouvées de validation de base budgétaire – qui imposent, il est vrai, de travailler sur le terrain, en équipe, au sein des unités, avec des professionnels qui se connaissent et se reconnaissent –, on a préféré privilégier un immense ensemble de formalismes à prétention égalitariste. Les impressionnants progrès de la médecine depuis un siècle et la double transition démographique (vieillissement) et épidémiologique (maladies chroniques) méritaient une autre dynamique coopérative pour que naissent de véritables idées et pratiques qui soient à la hauteur d'un phénomène social et humain inédit dans l'histoire. En santé comme dans d'autres grands domaines, mémoire et compétences réelles sont vitales. Encore faut-il tenir le plus grand compte de l'histoire régionale et territoriale et de l'expérience de toutes les parties prenantes.

Il est bien connu que le management français est autoritaire et démotivant. Ceci ne vaut pas que dans les fonctions publiques, bien sûr. Nombre de grands groupes fonctionnent ainsi. Aujourd'hui, c'est largement inefficace. En effet, seules les décisions décentralisées et procédant d'interactions franches et approfondies permettent d'affronter les défis de la complexité et de la vitesse. Tout cela est tellement vécu et décrit qu'il est inutile de développer. La santé paie un prix particulièrement élevé à ce qui semble être une véritable idéologie française décrite par les historiens avec les termes suivants : passion de la centralisation, interventionnisme

permanent, éternelle spirale de la dépense publique et de la fiscalité, étatisme congénital, idolâtrie administrative. Bref, depuis *Le mal français*, rien n'a vraiment bougé (Peyrefitte, 1976). Il ne s'agit pas d'antiétatisme, mais de lucidité sur la contradiction suivante : demander de plus en plus de compétences aux « acteurs de terrain » et tout faire pour qu'ils n'aient guère d'autre choix que celui d'obéir.

LES ENJEUX DU NUMÉRIQUE

Un autre développement de cet article porte sur un usage de l'« ère numérique » à contresens. Dans bien d'autres pays que le nôtre, cette révolution bénéficie à l'émancipation des personnes. En clair, trop de collaborateurs des ARS concourent à interposer entre les réalités de terrain et les décisions régionales un ensemble d'indicateurs dont la robustesse épistémologique et statistique n'a guère été évaluée. Ils n'ont sans doute pas le choix. Ces machines informationnelles – dont l'*objectivité* n'est trop souvent qu'apparente – représentent une vision dure de la régulation. L'imagination des professionnels n'est pas sollicitée pour cogérer le système. On peut ajouter que les multiples rapports qui émanent de grands corps de l'État et de la Cour des comptes ont consolidé depuis trente ans une perception largement orientée sur les « dérives », « erreurs », « pressions des élus locaux », etc. Jamais on ne présente les milliers d'actes quotidiens remarquables dont bénéficient des milliers de patients.

La fameuse et constante « responsabilisation » est toujours celle des médecins et soignants et consiste largement à adapter les décisions – admissions, organisation du séjour et du parcours, choix des protocoles – à l'*optimum* défini par les maîtres du système.

Au total, on oublie constamment que le corps de chacun d'entre nous présente des complexités inouïes et que notre plus ou moins bonne santé est liée à de multiples facteurs de plusieurs ordres : génétique, éducation, prévention, comportement, environnement, conditions sociales et professionnelles, culture, soins aigus, soins de rééducation, santé mentale, etc. On oublie qu'un entrelacs de règles jamais soumises à questionnement épistémologique et sémantique participe d'une anti-culture, en ce sens que la culture permet de sortir des exigences de la norme. *Vivre, c'est créer.* Comment s'étonner d'une *atonie* de la société française alors même que tant de « chefs » participent activement à sa dévitalisation, le premier chapitre de leur *doxa* étant de nier l'importance des situations particulières ?

Plusieurs exceptions nationales devraient interroger : le mode de sélection de certaines élites, la tuyauterie administrative et financière géante – Sécurité sociale comprise – sortie des cerveaux de ladite élite, les souffrances sociales et territoriales exacerbées par un taux de chômage qui n'a jamais été inférieur à 7 % depuis 1983, etc. Que les élites en question l'acceptent ou pas, les médecins et les professionnels de santé ont des responsabilités personnelles qui se jouent dans les relations avec chaque personne malade, à distance des discours, pseudo-modèles et injonctions.

LA SOCIOLOGIE DES ARS

Il faut aussi évoquer la formation et le statut de celles et ceux qui assument actuellement la fonction de directrice générale ou de directeur général d'ARS. Ils sont 17, dont 6 femmes. Trois d'entre eux ont été directeur général ou secrétaire général au ministère de la Santé, dont l'un directeur général de la santé. L'expérience en cabinet ministériel est largement partagée. L'un d'entre eux est conseiller d'État, un autre préfet, tandis que 6 ont exercé la médecine (l'un est médecin des armées et un autre praticien-conseil). L'inspection générale des affaires sociales est représentée par deux de ses membres.

Au chapitre de la formation, être diplômé d'un institut d'études politiques l'emporte. C'est généralement nécessaire pour intégrer l'École

nationale d'administration, l'École nationale supérieure de sécurité sociale ou l'École des hautes études en santé publique, ce que firent respectivement 3, 2 et 5 d'entre eux. Ces derniers se partagent entre le corps de directeur d'hôpital et celui de l'inspection des affaires sanitaires et sociales. Un directeur général est issu de l'École polytechnique et du Corps des mines. On ne peut qu'espérer qu'ils communiquent véritablement entre eux, notamment lors de leurs réunions de coordination. En effet, chacun sait que la créativité procède presque toujours de la mise en connexion des expériences vécues et des champs linguistiques qui les traduisent.

Le citoyen est-il fondé à espérer de ces hautes autorités régionales une lisibilité des textes produits par les agences et des signes positifs à l'égard des compétences scientifiques, médicales, technologiques qui sont cruciales à notre époque ? Face à l'obésité textuelle, quel est le comportement des agences ? Si le système administratif continue à être aussi mal redessiné dans un format numérique, ce sera inévitablement l'explosion du *burn-out*. Si « piloter » et « décider » consiste à demander en permanence plus de *reporting*, c'est-à-dire de justifications tatillonnes dont on ne fait d'ailleurs pas grand-chose, ce sera la fin d'un « modèle français de santé » vaincu par l'hypoxie.

Clairement, celles et ceux qui entreprennent de soigner les autres doivent être aidés dans leurs missions et non contrés comme des adversaires dispendieux et irresponsables. Si la politique régionale de santé des ARS était véritablement le fruit d'une concertation approfondie avec tous les acteurs concernés, tant de témoignages sur des déserts médicaux et d'extrêmes difficultés vécues par les équipes médicales et soignantes auraient-ils lieu d'être ? De culture abstraite, très lourdement juridique, qui conditionne l'accès aux élites dirigeantes, avec trop peu de culture scientifique et technologique, leurs membres sont entraînés très jeunes à ne faire confiance à personne et à juger de tout et de tous. Cette « élite » est tellement sûre d'elle-même et dominatrice qu'elle n'anticipe jamais rien et qu'elle ne prend guère la peine de rendre compte de deux éléments majeurs en démocratie : que fait-on de l'argent prélevé sur les entreprises et les citoyens ; quelle est la situation réelle de notre pays, dans le monde et l'Europe tels qu'ils sont et auxquels nous sommes liés ?

À examiner de près le fonctionnement de l'État – les tensions entre l'assurance maladie et le ministère, l'âpreté du dialogue interministériel, les difficultés que rencontrent tous les ministres de la Santé, depuis des lustres, avec Bercy –, on peut trouver décalée et même insultante la thématique ressassée : « Replacer le patient au cœur du soin. » Il fallait oser dire aux professionnels de santé que, selon les vues d'en haut, ils ne sont guère attentifs aux patients ! L'absence de prise en compte des réalités des métiers conduit à la fabrication de descriptions biaisées, de faux problèmes, de trompe-l'œil conceptuels. Avec les algorithmes, c'est encore pire : les jeux des contraintes y sont masqués. Rien d'étonnant : concepts, modèles, lois, automates, qui sont tronqués en leurs débuts sous la nappe rigidifiée des préjugés des sommets – le pluriel s'impose en France – sur les métiers ne peuvent que construire des systèmes faux, du découragement et de la révolte. Quand on *prêche* ainsi – avec les mots des agences de communication –, il faudrait peut-être examiner son propre degré d'exemplarité. Ce ne sont pas les professionnels de santé qui ont *exigé* le *numerus clausus*, la mise en œuvre inconséquente des 35 heures à l'hôpital, l'étouffoir des pseudo-normes, l'absence de forfaits adaptés au financement de certaines pathologies chroniques.

LES ARS, AUTORITÉS DE RÉGULATION ?

Compte tenu de ce qui précède, les réponses aux questions portant sur des autorités de régulation sont assez évidentes. Les agences régionales de santé n'ont pas été instituées pour être indépendantes de l'État. Elles sont le bras

armé de l'État, pour la santé, dans chaque région. Lorsque des intérêts majeurs d'élus puissants, les maires des grandes villes, notamment, sont en jeu – il s'agit souvent des problématiques de l'emploi –, le problème se résout, *à l'ancienne*, à un autre niveau.

Le fait que les agences connaissent mieux leurs régions respectives que l'échelon national et parisien est sans doute positif. Mais il faudrait mesurer les charges directes et indirectes liées aux agences. En effet, l'entretien de procédures toujours surdimensionnées est particulièrement coûteux en énergie et en temps.

Au titre du passé et à l'instar de toutes les institutions françaises « nouvelles », les agences régionales de santé ont une tendance marquée : celle de souligner qu'avant elles, on ne faisait rien ou pas grand-chose. L'État, après avoir de très longue date refusé la culture de l'audit interne à l'hôpital, la diffusion de la télémédecine mise en œuvre par le Louis Lareng dès 1989, une implantation du dossier médical personnel (DMP) tenant compte de l'avis des médecins et experts de terrain – le coût de ce gâchis est estimé à 1,3 milliard d'euros –, une comptabilité analytique médicalisée moderne, serait bien avisé d'adopter une posture moins fermée. Quant aux travaux sur les coûts de non-qualité – de 20 à 40 % des ressources, selon l'AFNOR, l'OMS et les observations *in situ* –, ils sont toujours dans les limbes. Il est vrai que l'apprentissage des nomenclatures médicales et des pratiques comptables avancées ne relève pas des hautes sphères, mais de longs efforts.

Au total donc, il n'y a aujourd'hui aucune limite à l'autorité des agences régionales de santé, à l'exception classique des stratégies latérales des élus les plus puissants. À l'origine, la malheureuse expression de « préfet sanitaire » a été suffisante pour séduire les plus hauts responsables de l'État. D'aucuns se pensent peut-être dans ce rôle. Toujours est-il que, pour un coût complet inconnu, la médecine française n'a plus la même attractivité. L'interventionnisme permanent, la sur-occupation qui empêche de réfléchir aux méthodes, le gaspillage des ressources humaines, les blocages nationaux à l'encontre des interactions constructives qui conditionnent l'apprentissage de comportements nouveaux, la primauté de la hiérarchie, de la règle et du contrôle paralysant l'application – en dehors de la « réunionite », qui travaille vraiment sur la mise en œuvre ? – et, enfin, l'oubli de la réalité qui fait que seul le métier permet d'avoir une expérience humaine véritable, toutes ces *spécificités* de notre pays laminent les meilleures volontés. Que de temps consommé et perdu, au détriment des médecins, soignants et patients !

Les indispensables transformations ne proviendront pas du diptyque clos « problème-solution », mais d'une considération sincère des valeurs et des pratiques de l'esprit d'équipe et de la créativité et d'une véritable culture de la délibération.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

SUPIOT Alain, 2015, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard.

DEMING W. Edwards, 1991, *Hors de la crise*, Paris, Economica.

DUPUY François, 2015, *La faillite de la pensée managériale*, Paris, Seuil.

PFEFFER Jeffrey et SUTTON Robert, 2007, *Faits et foutaises dans le management. Méthode systématique pour démolir les demi-vérités pernicieuses...*, Sabine Roland (trad.), Paris, Vuibert.

MINTZBERG Henry, 2017, *Managing the Myths of Health Care. Bridging the Separations between Care, Cure, Control, and Community*, Oakland, Berrett-Koehler.

FESSLER Jean-Marie et FRUTIGER Pierre, 2003, *La tarification hospitalière à l'activité. Éléments d'un débat nécessaire et propositions*, Rueil-Malmaison, Lamarre, 2003.

— et —, 1991 *La gestion hospitalière médicalisée. PMSI, synthèse clinique et infirmière, coût des pathologies traitées, aide à la décision*, Paris, ESF.

FILIPPI Charles-Henri, 2009, *L'argent sans maître*, Paris, Descartes et Cie

PEYREFITTE Alain, 1976, *Le mal français*, Paris, Plon.

Pierre Bauby

HUIT PISTES POUR UNE RÉGULATION EFFICACE ET D'UTILITÉ SOCIÉTALE DES SERVICES PUBLICS

Les articles faisant le point sur chacune des autorités retenues permettent de dégager une série d'enjeux essentiels pour l'avenir tant des services publics eux-mêmes que des valeurs qui fondent notre modèle social. Sur ces bases, nous ne proposons pas un nouveau modèle figé pour les autorités de régulation, mais une série de pistes soumises aux débats de tous les acteurs : autorités publiques nationales et territoriales, opérateurs, utilisateurs et usagers, chercheurs, organisations de la société civile, etc. La régulation des services publics est à co-construire ensemble ! L'État administratif ne peut tout connaître ni décider de tout.

Nous en sommes réduits trop souvent à devoir nous situer dans l'opposition classique entre d'un côté ceux qui comme Hayek pensent que la société se connaît mieux elle-même que l'État, les autorités publiques et/ou la politique, de l'autre les thèses d'une supériorité intrinsèque de l'État censé mieux savoir ce qui est bon pour la société et pour chacun de ses composantes (l'État omniscient et omnipotent, bien porté en France, en particulier par la tradition de la haute fonction publique). L'enjeu est de dépasser cette alternative réductrice, pour raisonner en termes de complémentarités, d'interactions et de tensions entre l'« État » et la société, de pluralisme, de combinaison entre pouvoirs et de contre-pouvoirs, etc.

L'existence d'autorités de régulation des services publics apparaît d'autant plus légitime que les systèmes sont de plus en plus complexes (techniquement, multi-enjeux, multi-acteurs), et incertains. Encore faut-il préciser que les autorités publiques organisatrices (État, collectivités territoriales, ainsi que l'Union européenne en application du principe de subsidiarité1) définissent clairement leurs objectifs et missions (voir *supra*), leurs pouvoirs et modes opératoires, leurs compositions et les contrôles qui doivent s'exercer. L'État-politique doit assumer ses propres responsabilités en définissant clairement les politiques publiques, les orientations, les principes et les finalités dans chaque domaine. La responsabilité essentielle des autorités publiques (nationale, locale ou européenne), qui décident de faire relever telle ou

1. Le principe de subsidiarité consiste à ce qu'une autorité publique délègue tout ou partie de ses compétences et responsabilités à une autorité plus vaste si, et seulement si, celle dernière est mieux à même d'assurer les responsabilités que chacun des autorités plus locales agissant séparément.

telle activité du « service public » ou du « service d'intérêt (économique) général » (SIEG) et non du seul marché et de la seule régulation par le droit commun de la concurrence, est d'en définir clairement les raisons et objectifs.

C'est ce que les traités européens appellent depuis le traité de Rome de 1957 la « mission particulière » qui est impartie aux SIEG. C'est sur la base du nécessaire accomplissement de cette mission2 que les autorités publiques (qualifiées d'« autorités organisatrices ») peuvent soit assurer elles-mêmes le service (à travers un ministère, une régie, une agence, etc.), soit en déléguer (et contrôler) l'accomplissement à des entreprises, publiques, mixtes ou privées, ou encore à des associations (à travers un régime de concessions, de licences ou de franchises, des cahiers des charges, la fixation des tarifs, le contrôle des investissements, etc.). L'autorité publique doit alors définir à la fois l'organisation et le financement de l'accomplissement de la mission particulière, un processus de contrôle et de régulation publique, des procédures d'évaluation, ainsi que des critères d'évolution dans le temps et dans l'espace, afin d'adapter régulièrement le contenu du « service public » ou « service d'intérêt général » à l'évolution des besoins des usagers, des citoyens et de la société, aux mutations technologiques, économiques et sociales.

Les autorités de régulation ne doivent assurer ni la seule régulation de la concurrence, ni la régulation du seul accomplissement des missions de service public, mais la régulation des rapports et tensions entre concurrence et missions de service public. Les autorités publiques et le législateur doivent définir précisément les objectifs et missions des autorités de régulation. Sur ces bases, les autorités de régulation peuvent avoir un rôle réglementaire d'application, encadré et contrôlé.

La fonction de régulation n'est pas le même que celle de définition des politiques publiques, ni celle d'orientation et de contrôle des opérateurs, ni celle d'évaluation. Il est donc sain qu'elles ne soient pas fusionnées en une seule entité (comme cela a été le cas lorsqu'existaient des monopoles publics), afin d'éviter les conflits d'intérêts et de mettre dans le système la transparence nécessaire à la démocratie. Les pouvoirs des autorités doivent être clairement établis par le législateur au regard de toutes les autres instances qui participent au fonctionnement de systèmes dont on a vu qu'ils sont de plus en plus complexes, multi-acteurs et incertains. On ne saurait déléguer à ces autorités une sorte de « monopole » quant à des décisions de nature stratégique, car elles s'inscrivent dans des sociétés pluralistes et démocratiques, comme composantes d'un « État de droit ». Dans ce cadre, les autorités de régulation peuvent disposer de certaines compétences réglementaires, qui doivent être clairement encadrées et soumises à homologation des autorités publiques – exécutif somme législateur. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État souligne que le Conseil constitutionnel précise que la loi peut accorder aux autorités administratives indépendantes un pouvoir réglementaire « dès lors qu'il s'agit de mesures à portée limitée » (Chaire gouvernance et régulation, 2017). De même, les pouvoirs de règlement des différends et de sanction qui peuvent être confiés aux autorités de régulation – de manière à ne pas paralyser le fonctionnement de systèmes complexes, qui ont à assurer la continuité du service public, doivent être clairement encadrés et soumis à de possible recours auprès des autorités judiciaires.

LIMITER LES ASYMÉTRIES

Pour limiter – il n'est pas possible de les faire disparaître complètement – les asymétries de connaissances, de compétences, d'expertises qui existent entre opérateurs – formant souvent

2. Dont il faut rappeler que, depuis le traité de Rome de 1957, elle peut prévaloir sur les règles européennes, « notamment les règles de concurrence ».

des oligopoles – et autorités en charge de l'organisation, de la régulation et du contrôle, les autorités de régulation doivent s'appuyer sur des sources essentielles de connaissance des réalités, que sont d'une part les utilisateurs des services (usagers comme professionnels) et d'autre part les personnels qui prestent le service sur le terrain.

Cela implique d'organiser systématiquement l'expression, par de multiples moyens – en mettant en œuvre en particulier les potentialités d'échanges du numérique –, des besoins, attentes et aspirations des consommateurs et citoyens, et de leurs évolutions, l'expression et le traitement des plaintes – qui permettent bien souvent de mettre le doigt sur des dysfonctionnements que le management ne connaît pas –, la participation des personnels et des organisations syndicales. Les autorités de régulation sont immanquablement confrontées aux mêmes asymétries d'informations, de connaissances, voire de compétences, par rapport aux opérateurs, même si elles recrutent des experts qualifiés. L'ouverture à la concurrence amène d'ailleurs des réductions de publication de certaines informations, considérées comme « sensibles » dans un univers concurrentiel. Il faut donc démocratiser, dé-technocratiser, les autorités de régulation, en développant les complémentarités des origines disciplinaires et sociales, en élargissant des collèges à des représentants des trois collèges du CESE, etc.), en organisant des interfaces avec toutes les parties prenantes. Les analyses et réflexions qui se développent en termes de « coproduction des services publics » mettent l'accent sur le fait que « la participation des citoyens à la définition des priorités et à la conception des prestations conduit à une meilleure adéquation avec les besoins et attentes des citoyens » (Action publique, 2018). La composition des « collèges » des autorités devrait refléter cette recherche de pluralismes, afin de disposer des informations et expertises nécessaires pour assurer leurs missions. Il faudrait sans doute diversifier aussi bien les origines professionnelles des membres (trop souvent des hauts fonctionnaires). On pourrait également instituer auprès des collèges des commissions consultatives représentant les parties prenantes, y compris en mettant en œuvre des panels reposant sur le tirage au sort, en leur donnant une mission de stimulation et d'impertinence.

TERRITORIALISER LES AUTORITÉS DE RÉGULATION

La régulation ne peut être efficace que si elle prend en compte la diversité des situations, attentes et aspirations, au plus près des réalités du terrain. Dans tous les secteurs se développent des dynamiques de décentralisation et de territorialisation : les prosumers et les politiques territorialisées dans l'électricité, le rôle des régions comme autorités organisatrices dans le ferroviaire, le redéploiement du réseau postal, qui impliquent de ne pas renvoyer toutes les décisions à Paris et/ou à Bruxelles. On pourrait ainsi profiter du retour d'expérience des ARS, qui par-delà leurs spécificités représentent une tentative de conjuguer diversité et unité. Les autorités nationales ne sont plus suffisantes pour faire face à ces mutations, qui devraient impliquer des formes de décentralisation et/ou de déconcentration, de territorialisation des autorités de régulation.

Mais la régulation ne peut plus aujourd'hui se limiter au cadre national : la dimension européenne est devenue incontournable et la régulation doit être pensée et organisée sur un mode multi-niveaux. Jean-Michel Glachant, directeur de la Florence School of Regulation à l'Institut universitaire européen, souligne ainsi que « dans un marché unique de l'électricité, il faut un mécanisme européen commun de formation des prix de gros… et des règles communes d'opération des réseaux (Chaire gouvernance et régulation, 2017).

DÉVELOPPER DES RÈGLES DE NON-DÉPENDANCE DES AUTORITÉS DE RÉGULATION À L'ÉGARD DES PARTIES PRENANTES

Dans le langage administratif et institutionnel français, on fait relever ces autorités de régulation de la catégorie des « autorités administratives indépendantes ». Chacun de ces termes mérite examen et approfondissement :

- *autorité* : la véritable « autorité » repose sur la légitimité que les autorités peuvent gagner auprès de toutes les parties prenantes, par la transparence, la justification et l'équité des décisions qu'elles sont amenées à prendre.
- *administrative* : ce terme évoque d'une part le fait que les autorités agissent au nom de l'Etat, d'autre part qu'elles se distinguent de l'exécutif et du « politique ».
- *indépendante* : dès lors que l'on vit en société, personne ni aucune structure n'est « indépendante », car en interaction structurelle avec toutes les autres composantes de la société. Plutôt donc que d'entretenir des illusions sur l'« indépendance » des autorités, il faudrait inverser la formulation, en se posant la question de comment on fait en sorte qu'elles ne soient pas dépendantes des différentes influences et pressions, des groupes d'intérêt et lobbys, que peuvent exercer les différents acteurs concernés par leurs activités. Plutôt que de prétendre interdire l'intervention des groupes de pression – ce qui est complètement illusoire dans des sociétés pluralistes et démocratiques –, c'est en mettant en œuvre l'expression de la pluralité d'expression, en développant des capacités de contre-expertise, en organisant la transparence, que l'on peut limiter les effets pervers.

Pierre Cardo, qui fut président de l'ARAFER de 2010 à 2016, met en évidence « quelques accrocs à son indépendance pratique », mais aussi « des tentatives de réduire le pouvoir de l'Autorité » (Chaire gouvernance et régulation, 2017). Sans que cela puisse être considéré comme une garantie absolue, la Charte de déontologie adoptée par l'ARCEP en 2007 définit un certain nombre de droits et devoirs de ses membres, et établit des garde-fous, tant pendant l'exercice de leur fonction, qu'à leur issue. Ces dispositions pourraient sans doute être généralisées.

UN CONTRÔLE RENFORCÉ PAR LE PARLEMENT, LE CESE, ETC.

Compte tenu de leur nature, de leur rôle et de leurs pouvoirs, les autorités de régulation doivent relever de formes de contrôle démocratique de leurs responsabilités. On peut penser à des auditions régulières devant les commissions concernées du Parlement. Martine Lombard, professeure de droit à l'université Paris Panthéon-Assas, membre du collège de l'ARCEP, souligne ainsi que « la loi reste timide quant aux auditions par les commissions parlementaires… qui permettent de rendre compte, mais aussi d'alerter » (Chaire gouvernance et régulation, 2017). On pourrait ainsi créer une Commission permanente du Parlement en charge de l'ensemble des activités de service public, permettant de mettre de la transversalité dans des système aujourd'hui trop cloisonnés, mais aussi à la possibilité de demander des exposés plus approfondis des motivations des prises de décision, avec publication sous des formes accessibles par chacun.

Le CESE pourrait également, en tant que représentant de l'ensemble des forces économiques, sociales et environnementales, être saisi des rapports des autorités de régulation afin de faire entendre d'autres demandes et aspirations des acteurs sociaux que celles qui s'expriment habituellement.

RÉFÉRENCES

Action publique. Recherche et pratiques, n° 2, hiver 2018, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/revueAPRP/Action-publique-numero-deux-def-01032019-Web.pdf.

Réorganiser la régulation : pourquoi, comment ? Synthèse de conférence, Chaire Gouvernance et régulation, Université de Paris Dauphine, 2017, http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/sites/chairgovreg.fondation-dauphine.fr/files/attachments/170210_Synthese.pdf

LES AUTEURS

PIERRE BAUBY, docteur de l'IEP de Paris, chercheur et enseignant en sciences politiques, spécialiste de l'action publique et des services publics-services d'intérêt général en Europe, président de Reconstruire l'action publique (RAP), membre du Conseil scientifique Entreprises publiques-services publics du CIRIEC, expert auprès du Parlement européen et du Comité économique et social européen, est l'auteur de plusieurs ouvrages et recherches, en particulier : Les effets de la libéralisation des services publics, Groupe GUE-NGL du Parlement européen, 2019 ; Service public, services publics, La Documentation Française, 2e éd., 2016 ; chap. « Europe » dans Basic Services for All in an Urbanizing World, Routledge, 2014 ; Fournir des services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du traité de fonctionnement de l'Union européenne, CESI Bruxelles, 2012 ; L'européanisation des services publics, Presses de Sciences Po, 2011 ; Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States, CEEP, 2010.

▸ bauby.pierre@orange.fr

JEAN-MARIE FESSLER, directeur d'hôpital (1978-2010), conseiller du président de la MGEN (2010-2017), diplômé de l'IEP Paris (1974) et de l'École nationale de la santé publique (1978), docteur en éthique médicale (1997) et économie de la santé (2006), certifié en gestion des risques de santé par l'École de médecine de Chicago (1997), professeur associé de Stanford (2006-), chargé d'enseignement à l'ESSEC (1983-), à l'École centrale Paris et aux Arts et Métiers, consultant au Centre national de l'expertise hospitalière et au Comité européen de normalisation (1992-1995), co-fondateur d'une entreprise de formation et de conseil (1996-2000), directeur des établissements de soins de la MGEN (2001-2009), est membre de l'académie internationale d'éthique, médecine et politiques publiques, des cercles Entreprises et santé et K2, du CIRIEC France, de la Fondation MGEN pour la santé publique et de l'Institut Montparnasse, et auteur et co-auteur de divers livres et publications.

▸ fessler@club-internet.fr

THIERRY MIGNAW, ingénieur de formation (diplômé de l'École polytechnique), également statisticien-économiste (École nationale de la statistique et l'administration économique), a servi pendant trente-huit ans la SNCF dont il a été un des trois directeurs généraux délégués, en charge des clientèles, puis de l'infrastructure. C'est un praticien de l'entreprise publique qui connaît bien les questions relatives à l'exploitation des chemins de fer et à la sécurité ferroviaire, mais aussi les sujets économiques du ferroviaire au sein de l'économie des transports. Il est membre du Conseil d'administration et du bureau de la section française du CIRIEC.

▸ thierry@mignauw.com

Le **CIRIEC-France** est la branche française du CIRIEC-International (**Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative**), dont le siège est à Liège en Belgique, organisation scientifique internationale non gouvernementale créée en 1947 par le professeur Edgard Milhaud, ancien collaborateur de Jean Jaurès et proche de Léon Blum, professeur d'économie politique à l'université de Genève, grand militant de la Paix et de l'intérêt général.

Les objectifs du centre sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux relatifs aux secteurs économiques et aux activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif. Ainsi, dans ces différents domaines, le **CIRIEC** développe des travaux qui intéressent tant les universitaires que les autorités publiques et les gestionnaires d'organisations, en animant un réseau scientifique international de plus de 700 chercheurs et experts en économie publique et en économie sociale et solidaire.

Le **CIRIEC-International** est organisé en sections nationales ou membres collectifs : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chypre, Colombie, Espagne, France, Italie, Japon, Mexique, Portugal, Turquie, Venezuela. Il est dirigé par Bernard Thiry, ancien président du directoire d'ETHIAS, groupe d'assurances belge sous contrôle public et mutualiste.

Le **CIRIEC-France** est présidé par Alain Arnaud, ancien président de la Mutualité de la fonction publique (MFP) et de la Banque française mutualiste (BFM), administrateur honoraire de la Mutualité française, président du CIRIEC-International et président de la Fondation Edgard-Milhaud. Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire, ancien secrétaire général du Gouvernement et Marcel Caballero, fondateur de l'ICOSI, sont présidents d'honneur.

Les principales activités du **CIRIEC-France** sont la publication de travaux universitaires ou de recherche, sous la forme d'ouvrages, l'organisation de conférences, colloques ou dîners-débats sur des thèmes d'actualité et la publication d'un bulletin mensuel, ***les Brèves***. Parmi les publications de travaux, les plus récents : ***L'action publique dans la crise*** (2012), ***L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*** (2014), ***Quel modèle d'État stratège en France ?*** (2016), ***La transversalité de l'économie publique et de l'économie sociale*** (2017), ***Éducation et intérêt général*** (2018).

Le **CIRIEC-International** coordonne les activités du réseau scientifique au niveau mondial et en publie les travaux dans la revue internationale ***Les Annales de l'***économie publique, sociale et coopérative qui a succédé aux ***Annales de l'***économie collective fondées en 1908 par Edgard Milhaud.

Le monde traverse une période de profonde et rapide transformation qui s'avère encore plus aiguë sous l'effet des diverses transitions (numérique, environnementale, sociétale, etc.). À l'horizon se profilent de nouveaux ordres mondiaux avec des approches et des conséquences bien différentes en réponse aux principaux problèmes du 21e siècle que sont la pauvreté, la détérioration de l'environnement, le recul de l'emploi et l'affaiblissement de la démocratie politique et économique. Les modèles économiques tournés vers l'intérêt général et la satisfaction des besoins réels des individus, qu'ils relèvent de la sphère publique ou de l'économie sociale et solidaire, doivent servir de piliers à un nouveau développement économique socialement responsable et durable, et apporter des réponses satisfaisantes à ces défis mondiaux. C'est dans cette démarche que le **CIRIEC** entend s'inscrire et apporter sa contribution scientifique à la recherche d'une société plus équilibrée, plus juste et plus solidaire.

CIRIEC-France
7, passage Tenaille – 75014 Paris – tél : +33 (0)1 40 52 85 49 – courriel : info@ciriec-france.org
wwww.ciriec-france.org **www.ciriec.ulg.ac.be**

OUVRAGES DU CIRIEC FRANCE

publiés dans la collection
« Économie publique et économie sociale » (PURH)

2018

Education et intérêt général, Philippe Bance et Jacques Fournier (dir.), voir http://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100398550&-fa=description

2016

Quel modèle d'État stratège en France ?, Philippe Bance (dir.), en libre accès sur http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/11/etat_stratege_open.pdf

2015

L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques
Réalités d'aujourd'hui et perspectives, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/07/L-internalisation-des-missions_9791024003955.pdf

2012

L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe ?, Philippe Bance (dir.), en accès libre sur http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/07/L-Action-publique-dans-la-crise_9791024002521.pdf

Public Action in the Crisis. Toward a Renewal in France and in Europe?, Philippe Bance (dir.), Krystof Haavik (trad.), voir http://www.lcdpu.fr/livre/?G-COI=27000100514530

ISBN : 979-10-240-1393-0

UNIVERSITÉ DE ROUEN NORMANDIE