

RÉGULATION

La victoire du citoyen-client

MARIE-ANNE FRISON-ROCHE*

La régulation est une idée neuve en France : en rupture avec notre tradition étatique et régalienne du service public, assuré principalement par des monopoles publics, elle soulève des critiques et des craintes à droite comme à gauche. En réalité, la régulation consacre un nouvel ordonnancement des pouvoirs, dont la légitimité reposera de plus en plus sur leur efficacité au service du citoyen-client.

On a souvent des difficultés à saisir la régulation dans son unité, tant cette notion est éclatée entre secteurs, intervenants et discours différents. On peut cependant la définir comme un ensemble de techniques articulées entre elles pour organiser ou maintenir des équilibres économiques dans des secteurs qui n'ont pas, pour l'instant ou de par leur nature, la force et les ressources de les produire eux-mêmes. Cela signifie que, par la force, l'intervention, l'organisation a priori, on va contraindre. Il est d'usage de viser parmi les secteurs régulés les marchés monétaires, financiers et boursiers, les industries dites « de

réseaux » que sont l'énergie (électricité, gaz...), le transport (aérien et ferroviaire), les télécommunications, la poste, mais il faudrait, dans cette liste incertaine, inclure aussi les marchés du médicament ou de l'armement.

Parce qu'ils impliquent une référence à l'objet technique en lui-même, les différents secteurs régulés n'ont guère varié dans le temps. Ainsi, lorsque existe un monopole naturel au sens économique du terme, il y a régulation : par exemple pour l'électricité, tant qu'elle sera transportée comme elle l'est aujourd'hui. Il faudrait que les techniques évoluent,

comme en matière de télécommunications, pour que la perspective d'une tutelle du secteur par des procédés publics s'estompe : ainsi, on peut soutenir que l'actuelle régulation dans le domaine du téléphone n'a pour objet que d'assurer l'harmonieux mûrissement du marché concurrentiel, à la suite de quoi l'échafaudage réglementaire et la présence même d'une autorité de régulation pourrait s'effacer. En général, cependant, non seulement l'appareillage de la régulation reste très présent sur les secteurs concernés – il suffit de songer au marché du médicament –, mais il a vocation à s'étendre. Ainsi, le souci grandissant de la sécurité alimentaire va justifier le rôle croissant des mécanismes de contrôle, d'autorisation, etc.

Il s'agit donc apparemment de pratiques bien admises, présentant un caractère technique, s'appliquant à des secteurs précis – et qui ne devraient donc pas soulever d'émotion particulière ni justifier un débat public. Pourtant, le thème de la régulation est de ceux qui fâchent et poussent à l'anathème. Pourquoi ? Parce que, si l'idée est an-

Sociétal

N° 30

4^e trimestre

2000

* Professeur à l'Université Paris-Dauphine, Directeur de l'Institut de droit économique, fiscal et social.

cienne, la façon de l'appliquer a profondément changé. La régulation, en effet, peut très bien prendre la forme de monopoles (généralement publics), en charge, sous la tutelle du gouvernement, d'une mission de service public. Cette formule engendre une concentration des pouvoirs entre les mains de l'Etat, c'est-à-dire, concrètement, de l'administration et des corps qui en fournissent les cadres.

Mais si l'on adopte une autre façon de réguler, en ouvrant le secteur à la concurrence entre entreprises privées et en confiant à une autorité indépendante le soin de fixer les règles et de veiller à leur respect par tous les opérateurs, sous le contrôle du juge judiciaire, on provoque alors une vaste redistribution des pouvoirs, ainsi qu'un redéploiement des disciplines : de l'expertise technique et de l'art administratif, on passe à l'expertise économique et à l'art juridique. C'est cette révolution que la France est en train de

connaître. Elle est considérable puisqu'elle porte sur l'organisation des pouvoirs et le fondement de leur légitimité. Ainsi, la régulation est d'abord une affaire de puissance et de rapports de force. Le fait qu'on ne parvienne guère à réguler le secteur de l'eau, qu'il paraisse malséant d'en évoquer même la nécessité, manifeste « en creux » cette dimension.

On passe alors d'une définition technique à une définition politique de la régulation. Par une sorte de régression salutaire, des questions naguère closes s'ouvrent de nouveau : qui fixe les règles du jeu de ces secteurs décisifs ? Avec quelle efficacité ? Avec quelle légitimité ?

UNE RUPTURE AVEC LA TRADITION FRANÇAISE

Avant d'aborder ces thèmes sensibles, une première question se pose : comment en est-on arrivé là ? Comment la France, qui a construit une régulation du premier type, à savoir généralement l'attribution à des monopoles publics de droits exclusifs, mais aussi l'imposition de devoirs très contraignants (desserte du territoire, continuité de l'approvisionnement, fourniture du service à tous, etc.), sous le contrôle direct du ministre compétent, comment la France a-t-elle pu « basculer » dans ce deuxième type de régulation ?

La régulation est d'abord une affaire de puissance et de rapports de force. Le fait qu'on ne parvienne guère à réguler le secteur de l'eau en est une illustration

France Telecom et EDF ont par exemple perdu leur monopole, le premier par une loi de 1996, le second par une loi de 2000. La SNCF a été scindée en deux entités, l'une pour le transport proprement dit, l'autre pour l'infrastructure. La Poste va

bientôt être réorganisée par une loi transposant la directive postale européenne de 1997. Des autorités de régulation ont été mises en place, notamment l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et la Commission de régulation de l'électricité (CRE), dont les compétences seront étendues au gaz lorsque la directive européenne en la matière aura été transposée en droit français.

Ainsi, non seulement les secteurs se sont libéralisés, avec l'entrée – parfois encouragée – de nouveaux entrants, mais le pouvoir de

régulation est passé des ministres à des autorités indépendantes. Les pouvoirs de ces autorités sont considérables, même s'ils varient en fonction des fluctuations législatives. Ainsi, celle qui fait figure d'ancêtre, la Commission des opérations de bourse (COB), dispose du pouvoir d'adopter des règles générales. Elle agit alors comme un législateur. Par ailleurs, les autorités disposent le plus souvent d'un pouvoir de sanction très puissant sur les opérateurs : il peut s'agir, non seulement de sanctions pécuniaires, mais aussi de retraits d'autorisation – autant dire d'un pouvoir de vie ou de mort. Les autorités fonctionnent alors comme des juridictions répressives. En outre, il n'est pas rare qu'elles fixent les prix : elles agissent alors comme un gouvernement. Et comme elles disposent souvent du pouvoir de trancher les litiges entre opérateurs, elles jouent un peu le rôle du juge civil. On a pu s'effrayer d'un tel cumul de pouvoirs. Il suffit ici de constater que le transfert de compétences est fulgurant : désormais, des autorités indépendantes sectorielles règnent sur des marchés ouverts à la concurrence.

Comment l'Etat français, c'est-à-dire le gouvernement et le Parlement, ont-ils laissé s'opérer cette mutation ? Non seulement elle représente un arrachement de pouvoirs à leur détriment, mais elle est contraire à la tradition française, technique et

politique, du service public. On dira qu'il s'agit d'appliquer en France des directives communautaires, dont l'objet premier est la libéralisation successive des secteurs, conformément au dessein du Traité

de Rome. Mais la contrainte européenne n'est-elle pas simplement un moyen, pour les politiques, d'imputer la responsabilité de cet

Cette mutation représente un arrachement de pouvoirs au détriment du gouvernement et du Parlement

affaiblissement aux technocrates de la Commission, pour soigner une opinion française partagée entre son attachement aux services publics (assimilés aux monopoles publics) et une aspiration consumériste tout aussi forte ? Car enfin, nous avons signé ces textes, dont l'adoption scellait la fin de l'organisation française. Cette signature indispensable aurait pu être refusée.

Puisqu'on ne peut pas être sûr de justifier les monopoles publics, il faut les libéraliser

Il n'est certes pas impossible que les négociateurs aient estimé que ce système, jusqu'ici propre au modèle américain, d'une régulation publique, par une autorité indépendante, d'un secteur laissé par ailleurs au libre jeu de la concurrence, avait plus d'avantages que notre système de tutelle d'un monopole par l'Etat central. On peut proposer une autre explication, plus technique, plus juridique, et qui ramène à l'idée de contrainte européenne, mais dans une autre perspective. Le Traité de Rome admet que tous les secteurs économiques ne soient pas régis par le libre jeu de la concurrence. Les monopoles ont droit de cité dans le système communautaire. Mais c'est une question de charge de la preuve : les monopoles ne tirent pas leur légitimité du seul fait qu'une loi nationale les a institués ; la démonstration doit être faite que les droits exclusifs dont ils bénéficient correspondent effectivement à un objectif d'intérêt général. Il faut aussi prouver que cet objectif, dont l'existence doit être préalablement démontrée, ne peut être servi que par ce moyen et dans ces conditions, notamment en matière de tarifs. Si ces preuves ne sont pas fournies, le monopole est abusif. Mais qui songeait naguère à justifier autrement qu'en termes politiques l'organisation française des services publics monopolistiques ? Ainsi, c'est sans doute la perspective d'une

condamnation des entreprises publiques françaises par la Cour de justice des Communautés européennes pour abus de position dominante – perspective plausible, même si la position dominante avait une source légale –, qui a été le déclencheur de l'évolution.

A partir de là, tout s'enchaîne. Puisqu'on ne peut pas être sûr de justifier les monopoles publics, il faut les libéraliser. Mieux vaut organiser la

mise en concurrence que subir l'anéantissement du système par un juge qui, d'une seule décision, pourrait, sans modalités de transition, reconnaître les droits des concurrents.

Une fois le secteur libéralisé, un autre principe juridique intervient. Si la libéralisation ne s'accompagne pas d'une privatisation, le secteur va accueillir à la fois l'opérateur public historique et des entrants privés. L'Etat est ainsi le propriétaire d'un des opérateurs en concurrence. Dès l'instant que le gouvernement prétend réguler le secteur, c'est-à-dire prendre des règles qui s'appliqueront à l'ensemble des opérateurs, passant d'un système de tutelle sur l'opérateur unique à un système de règles communes à tous, il va se trouver structurellement en conflit d'intérêts. Selon cette notion, caractéristique jusqu'ici du droit anglo-saxon, une personne qui s'est vu confier un pouvoir dans l'intérêt d'autrui ne doit pas être en situation d'en faire usage dans son intérêt propre. Or, c'est précisément le cas de celui qui est à la fois opérateur et régulateur. C'est pourquoi la règle du non-cumul de ces deux rôles s'est

imposée : sauf à privatiser l'opérateur public, le gouvernement ne peut plus prétendre réguler le secteur. Il faut donc en arriver à la constitution d'une autorité de régulation indépendante du gouvernement.

AU-DELÀ DES BATAILLES IDÉOLOGIQUES

Il faut ici souligner un paradoxe. L'attitude d'approbation ou de désolation face à cette évolution ne dépend guère du clivage politique entre la gauche et la droite. Certes, les nouveaux modes de régulation ont été critiqués le plus souvent par la gauche, parce qu'ils prennent appui sur une structure de marché alors qu'il s'agit de biens publics, qui devraient demeurer dans le cadre de services publics, conçus à travers l'appropriation publique, l'idée sous-jacente étant que l'intérêt général ne peut être préservé lorsque le jeu s'ouvre aux concurrents privés.

Mais cette évolution a été aussi désapprouvée par la droite, parce qu'elle traduit l'emprise technocratique des organes communautaires, notamment la Commission

et la Cour de justice des Communautés européennes, qui entament la souveraineté nationale sans avoir la légitimité politique requise. Ainsi, la régulation est un système à la fois violemment politique – puisqu'elle concerne l'organisation des pouvoirs publics et privés – et non susceptible d'entrer dans la division

La régulation est un système à la fois violemment politique – car elle concerne l'organisation des pouvoirs publics et privés – et non susceptible d'entrer dans la division gauche/droite

gauche/droite. Cette réputation commune s'exprime par le fait, souvent évoqué, que le mot « régulation » ne fait pas partie de la langue française, et n'est qu'une transposition maladroite

de l'américain *regulation* – signe, pour certains, de l'asservissement au système idéologiquement dominant.

Ainsi se dessine la première césure : celle qui sépare la tradition française, ou plus généralement romaniste, de la régulation anglo-saxonne, ou plus précisément du modèle américain. La résistance aux nouveaux modes de régulation traduirait donc le refus de l'impérialisme des Etats-Unis, en l'occurrence de leur droit. Ce que l'on dénonce, c'est notamment la puissance arbitraire, voire extravagante, des juges. Parce que la régulation prend effectivement un tour judiciaire – l'autorité qui l'exerce remplissant souvent un office de type juridictionnel, et elle-même étant contrôlée par le juge –, c'est la crainte du « pouvoir des juges » qui ressurgit dans le débat français.

La seconde dispute vise l'opposition entre Etat et marché : la régulation consacrerait la dépossession du premier et le triomphe du second. S'y ajoutent les discussions récurrentes autour de la qualification des intérêts : l'intérêt général est supérieur à la somme des intérêts particuliers ; or, l'Etat, l'administration, le droit public, le Conseil d'Etat sont les gardiens naturels de l'intérêt général, soutenus par des agents ayant le sens du service public, tandis que le marché, les opérateurs privés, le droit privé, le juge ordinaire ne peuvent au mieux qu'équilibrer les intérêts particuliers. Dès lors, les nouveaux modes de régulation, ayant retiré beaucoup de pouvoir à l'Etat, nuiraient à la considération et à la protection dues à des intérêts supérieurs et légitimes. La régulation serait le triomphe des intérêts particuliers.

Ces batailles idéologiques prospèrent, contribuant à rendre incompréhensible le sujet. Mais les oppositions qu'elles traduisent

doivent être ramenées à leurs justes proportions. Ainsi, les processus de régulation restent imprégnés des traditions juridiques nationales : en France, ce sont des autorités administratives qui sont mises en place. Il n'y a pas là une victoire du privé sur le public, puisqu'il s'agit toujours de dispositifs contraignants, qui ne sont pas abandonnés aux acteurs et au contrat, mais expriment un interventionnisme par nature public. Ainsi, les licences et les autorisations sont attribuées par le gouvernement et les tarifs fixés a priori. On ne peut guère parler d'un progrès du libéralisme, puisque la concurrence est régulée autoritairement. L'idée du « meccano industriel » n'a pas complètement disparu.

On ne peut guère parler d'un progrès du libéralisme, puisque la concurrence est régulée autoritairement. L'idée du « meccano industriel » n'a pas disparu

NOUVEAUX POUVOIRS, NOUVEAUX CONCEPTS

Il existe donc un certain décalage entre les positions idéologiques et la réalité technique. Fondamentalement, la régulation a mis en place un nouvel ordonnancement des pouvoirs, effaçant certaines frontières, en instituant d'autres, désorganisant avant de réorganiser.

La simplicité du rapport de tutelle entre l'Etat propriétaire et le monopole public laisse place à un éclatement des contrôles et des contraintes. Ainsi, le pouvoir de l'Etat sur les opérateurs publics est aujourd'hui concurrencé, non seulement par les autorités de régulation qui vont dicter des comportements, mais encore, lorsqu'il y a introduction partielle du capital en bourse, par la pression du marché financier sur les politiques d'investissement. Les opérateurs publics doivent aussi tenir compte des stratégies de leurs concurrents

privés, ce qui conduit à de nouvelles interactions, notamment dans l'établissement de liens capitalistiques ou patrimoniaux avec d'autres entreprises. Cet éclatement des pouvoirs joue le plus souvent au bénéfice de l'entreprise, qui ne dépend plus de sa seule puissance de tutelle.

La simplicité de la hiérarchie des normes a également disparu. Ainsi, dans le système antérieur, les décisions étaient de nature adminis-

trative, soumises à un contrôle de légalité par rapport à la réglementation nationale, contrôle assuré par le Conseil d'Etat. L'intégration verticale n'avait pas seulement une dimension économique. L'évolution actuelle conduit à deux formes d'éclatement.

En premier lieu, la ré-

gulation est le plus souvent de dimension européenne (voire mondiale), et c'est auprès des autorités européennes que les opérateurs portent aujourd'hui leurs éventuelles doléances : par exemple contre l'Etat national en matière d'attribution de licences, ou contre les opérateurs publics pour abus de position dominante. On évoque même la perspective d'autorités de régulation européennes, en matière financière notamment.

La seconde dimension est interne au système français : la distinction du droit public et du droit privé, qui assure l'étanchéité entre l'ordre des juridictions judiciaires et celui des juridictions administratives, est remise en cause. La confusion règne désormais. Les décisions administratives des autorités de régulation sont soumises à la Cour d'appel de Paris, juridiction de l'ordre judiciaire, mais le Conseil d'Etat conserve des compétences, et les opérateurs se voient entraînés dans des compli-

cations procédurales grandissantes.

Ces difficultés ne traduisent pas nécessairement un dysfonctionnement grave ou un signe de décadence précoce du système, mais le fait que des concepts classiques ne sont plus pertinents. Les règles sont désormais les mêmes, que l'entreprise soit publique ou privée. Les concepts ne sont plus rattachés à une répartition de compétences entre la France et l'Europe, encore moins entre droit public et droit privé.

Ces difficultés juridiques traduisent le fait que les concepts classiques ne sont plus pertinents

prestation la plus ajustée possible à ses besoins particuliers.

Les principes à l'œuvre deviennent concrets et téléologiques, à rebours d'une tradition de principes abstraits et auto-fondés. Ainsi, le principe d'égalité, formellement formulé, signifiait simplement que chacun doit être traité de la même façon par le service public — le cas échéant, chacun aussi mal que son voisin. Aujourd'hui, la régulation a un objectif : que chacun puisse effectivement accéder au service. Cela implique une analyse concrète des

situations, notamment des prix pratiqués, et l'organisation de solutions différentes pour des cas individualisés, prenant en considération notamment les possibilités pécuniaires de chacun. Comme l'a souligné un rapport du Conseil d'Etat, le principe d'égalité s'est transformé en principe d'équité, la règle de l'uniformité a laissé place au principe de différenciation.

Tous ces principes sont téléologiques, comme ils le sont en droit de la concurrence. Cela signifie que, contrairement à la tradition romaniste selon laquelle les fins poursuivies par la loi ne font pas partie de la norme, ce sont les buts visés qui légitiment et dictent l'interprétation et l'application des règles. Ainsi, l'organisation du secteur, même qualifiée sous l'angle du service public, ne vaut qu'au regard des objectifs, c'est-à-dire des missions : par exemple, la

sécurité pour le marché financier, ou la continuité et la sécurité d'approvisionnement pour l'électricité. Dès lors, les pouvoirs sont distribués et appréciés à partir des

fins pour lesquelles ils ont été donnés. Plus encore, la mesure du pouvoir doit être déterminée par le but recherché, et l'organe qui bénéficie de droits exclusifs ou de pouvoirs de contrainte ne doit pas en avoir plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif qui lui est assigné. C'est le sens du grand principe issu du droit communautaire, et dont l'importance sera croissante : le principe de proportionnalité.

LA LÉGITIMITÉ PAR L'EFFICACITÉ

Les prérogatives de chacun ne sont donc mesurées qu'au regard des fins de la régulation, à savoir la constitution et le maintien des équilibres. Du coup, l'intérêt se déplace, du domaine des instruments de la régulation vers celui de ses buts. De nouveaux débats apparaissent : faut-il, par exemple, se limiter à faire fonctionner un marché concurrentiel ? Ne faut-il pas se fixer aussi des objectifs spécifiques, par exemple la transportabilité des numéros téléphoniques, ou l'autonomie énergétique de la France ? Ou encore la protection des personnes, par exemple celle de l'épargnant, ou la garantie pour chacun de l'accès aux soins, etc. ? Non que ces questions n'aient pas eu d'intérêt auparavant. Mais elles ont aujourd'hui plus de pertinence, dans la mesure où c'est la réponse apportée qui va dessiner la carte des pouvoirs.

Dans le schéma simple de la régulation ancienne, l'Etat avait la prétention de viser tous ces buts à la fois, sans qu'on lui demande des comptes. Aujourd'hui, non seulement on répartit les pouvoirs en fonction de la nature des buts, mais on demande que des comptes en soient rendus. Ainsi, s'il s'agit d'une politique d'aménagement du territoire, ce sera au pouvoir législatif de décider. Si la question est technique, par

On s'efforce en vain de faire entrer la notion de « service universel » dans celle de « service public », la notion de « droit d'accès » dans celle de « principe d'égalité ». Mais les concepts ont changé de contenu. Celui de « service public », par exemple, recouvre les services essentiels que l'Etat ou les collectivités territoriales fournissent unilatéralement aux usagers. Il se réfère à l'idée d'un souverain bienveillant qui octroie à ses assujettis les biens nécessaires à la vie en collectivité. Le « service universel », lui, exprime un droit du consommateur — selon un glissement progressif du statut d'assujetti vers celui de client —, ou un droit des concurrents, à avoir accès à des services et des biens. Celui qui a la charge du service devient de fait un prestataire. Plus encore, le concept de droit subjectif se glisse dans le système : ainsi, l'idée selon laquelle chacun a « droit à l'électricité » a été insérée dans la loi française. Le renversement de pouvoir est opéré : le système est au service du client, dont le premier droit est d'obtenir au meilleur prix une

Le système est au service du client, dont le premier droit est d'obtenir au meilleur prix la prestation la plus ajustée possible à ses besoins particuliers

UNE CONVERGENCE DE SAVOIRS MULTIPLES

La complexité de la nouvelle régulation s'exprime par la multiplicité des savoirs auxquels elle fait appel. L'autarcie du précédent système permettait aux compétences des ingénieurs et des administratifs d'assurer pleinement la tâche, dans un enclos national. Aujourd'hui, la régulation se fait en milieu ouvert, imposant une articulation entre espace national, régional, mondial, et l'échange – notamment transatlantique – de savoirs propres aux différents espaces.

Les secteurs sont aussi l'objet de compétences spécifiques : par exemple la maîtrise des règles concernant l'énergie, l'information, les réseaux physiques, etc. De plus, au moment où paraît s'imposer la régulation sectorielle, les différents domaines techniques interagissent – par exemple les produits financiers et les télécommunications. Il faut donc penser en termes d'interrégulation, donc d'articulation entre différents savoirs techniques. L'interdisciplinarité devient la base de l'action efficace. Les savoirs techniques, administratifs, économiques, juridiques doivent se coordonner.

exemple le juste prix d'accès des tiers au réseau, c'est sous la surveillance de l'autorité de régulation qu'elle sera traitée. S'il s'agit d'un équilibre entre les droits des opérateurs, ou entre les droits des consommateurs, c'est au juge qu'il viendra de trancher.

A travers cette question des buts qui sont à la source de la répartition des pouvoirs, s'appréhende la question des légitimités, si souvent évoquée dans les débats. Y a-t-il un « déficit » de légitimité dans la régulation ? On le soutient généralement, puisque la souveraineté y est battue en brèche : la démocratie n'y a plus place, dans la mesure où la représentation du peuple par le pouvoir parlementaire n'a plus guère prise, et où les autorités de régulation ne sont pas responsables devant celui-ci.

Le constat est exact. On pourrait améliorer le dispositif, notamment en rendant obligatoire chaque année un exposé des présidents des différentes autorités devant le Parlement. Mais c'est encore se si-

tuer dans une perspective classique de légitimité par la source : l'usage d'un pouvoir est légitime si la source du pouvoir est légitime.

Si le pouvoir du juge est toujours contesté en France, c'est parce qu'il ne peut pas afficher une source de légitimité politique souveraine. Or, la régulation met en place une autre conception : l'usage d'un pouvoir est légitime si la fin pour laquelle on l'a conféré est atteinte. On

passé d'une définition fondamentale à une appréhension professionnelle de la légitimité.

Ce passage est nécessaire par la nouvelle organisation de la régulation. Cela signifie que des pouvoirs non fondés a priori dans la souveraineté politique peuvent prospérer, le pouvoir du juge notamment. Cela implique aussi, et ce

n'est pas la moindre conséquence du basculement, qu'il ne suffit plus au titulaire d'un pouvoir d'en faire

valoir la source pour être dispensé de rendre des comptes sur l'usage qu'il en fait. Ainsi, la façon dont l'Etat exerce son pouvoir doit être justifiée, même si l'Etat n'est pas contesté comme expression légitime de la volonté du peuple.

Le changement affecte aussi le fonctionnement de la régulation. Il se fonde désormais sur des méthodes procédurales : il n'est pas étonnant que la principale évolution des modes d'action des autorités de régulation, qu'il s'agisse de la COB (dont un décret publié au Journal Officiel du 2 août dernier a confirmé les pouvoirs de sanction) ou de l'ART, se soit faite en 1999 par le biais de jurisprudences retentissantes, tant de la Cour de cassation que du Conseil d'Etat, leur rappelant leur obligation d'impartialité ainsi que le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense. C'est par l'aptitude à prendre en considération les intérêts d'autrui, par la soumission à une obligation générale de motiver et de justifier son exercice, par l'acceptation d'un jeu probatoire sans fin, que le pouvoir devient légitime. Cette évolution suppose de la part de l'administration et des entreprises publiques françaises une révolution culturelle. Elles seront en permanence jugées et devront en permanence se justifier. C'est sous cet aspect que le modèle judiciaire s'imprime le plus lourdement, car c'est sur une sorte de perpétuel

procès que la régulation se construit désormais.

Ce nouveau mode d'exercice du pouvoir implique certes des arrachements par rapport à la tradition, et ses premiers pas en France ont révélé quelques faiblesses. Le jeu est

rude, mais les enjeux, en termes de cohérence et d'efficacité, sont à la hauteur des difficultés. ●

La régulation traduit l'idée que l'usage d'un pouvoir est légitime si la fin pour laquelle on l'a conféré est atteinte

L'administration et les entreprises publiques françaises vont devoir accomplir une révolution culturelle. En permanence, elles seront jugées et devront se justifier