

La compétence, fondement de la légitimité de l'expert et de la décision prise

par Sébastien CROMBEZ*

L'implication des parties prenantes complexifie les mécanismes de prise de décision et l'adoption d'un positionnement par l'administration dans tel ou tel réseau d'acteurs. La réponse à apporter à cette complexification semble résider dans le renforcement de la formation des fonctionnaires et/ou une réorganisation de l'administration améliorant la transparence des décisions prises.

Le fonctionnaire et le retraité

Si on veut bien considérer que gouverner, c'est faire croire, force est de constater que dans bien des cas la tâche s'avère de plus en plus ardue. Au fil des évolutions conjointes de la démocratie dite « participative » et des technologies de l'information, les compétences des citoyens se sont accrues. L'expérience des débats publics illustre parfaitement cette montée en compétence et le développement d'une expertise associative parfois étonnamment pointue, qui s'avère capable de jugements critiques sur les positionnements techniques des industriels et de l'administration. Archétypal de cet « associatif éclairé » que chaque fonctionnaire peut côtoyer dans l'accomplissement de ses missions est le « jeune retraité dynamique ».

La question est donc posée de savoir, face à ce « jeune retraité dynamique », quel est le fonctionnaire idéal dont l'administration a besoin pour motiver les décisions qu'elle prend. Puisque l'expertise associative, par exemple, a fortement évolué au cours des dernières années, en est-il allé de même des services de l'administration ?

La question de la légitimité ou « des vertus de la patience »

Comprendre une situation complexe, c'est non seulement pouvoir l'appréhender d'un point de vue technique, mais aussi prendre en considération tous les différents intérêts en jeu. Lorsque le fond technique du problème n'est qu'imparfaitement maîtrisé, il ne reste plus que la question des intérêts en jeu, dont la dérive bien connue est la « théorie du complot ». Si personne n'est capable de convaincre que le nucléaire est sûr (en dépit de l'abondance des discours techniques sur le sujet), il sera d'autant plus facile pour d'autres de répandre l'idée selon laquelle il en irait de l'intérêt de quelques industriels et de l'Etat d'en cacher les dangers.

Dans le jeu d'acteurs qui caractérise les échanges autour de sujets complexes, chaque acteur (administration comprise) doit trouver quelle est sa « parole légitime ». Puisqu'un des aspects de cette « parole légitime » est technique, il est absolument nécessaire que les fonctionnaires disposent de l'aisance technique suffisante pour démontrer leur compétence et gagner leur légitimité. Il a été constaté que cette aisance technique, lorsqu'elle s'accompagne d'une bonne aptitude à communiquer, est très appréciée en réunion publique et qu'elle peut donner lieu à des moments d'écoute authentique dans des salles où avait régné jusqu'alors une ambiance que l'on pourrait qualifier d'« agitée ».

Que ce soit à l'échelle d'un service de l'Etat, ou plus largement, à celle d'une administration, c'est sur le long terme qu'une légitimité se gagne. La situation à laquelle on est confronté est le fruit des erreurs passées, des efforts déjà faits et des actions en cours. Nul ne peut nier l'immensité de la tâche que l'administration allait devoir mener à bien pour regagner sa crédibilité après des années marquées par l'accident nucléaire de Tchernobyl.

Mais ce n'est qu'en temps de crise que ce travail quotidien fait de développement de la compétence technique et de la communication est réellement soumis à l'épreuve de vérité.

Le fonctionnaire idéal est-il plutôt technicien, plutôt juriste et/ou plutôt publicitaire ?

Face à ces problématiques d'un nouveau genre, la solution consistant à troquer des « fonctionnaires ingénieurs » contre des « fonctionnaire communicants » semble répondre aux évolutions récentes des relations politique-administration-parties prenantes. Ce serait néanmoins commettre une erreur que de sous-estimer l'aversion des associatifs pour des discours pédagogiques édifiants, dont ils sentent qu'ils visent à « faire comprendre », plutôt qu'à faciliter un échange.

Il existe donc une tentation de négliger la compétence technique, qui est un écueil dangereux à éviter impérativement. Dans le « magma des prises de parole » qui caractérise les dispositifs de démocratie participative, le fonctionnaire doit pouvoir s'adresser aux « experts » aux origines diverses, qui sont susceptibles de jouer un rôle de filtre incontournable entre l'administration et les associations.



© Stéphane Audras/REA

« Nul ne peut nier l'immensité de la tâche que l'administration allait devoir mener à bien pour regagner sa crédibilité après des années marquées par l'accident nucléaire de Tchernobyl ». Premier débat public sur la construction future d'un réacteur nucléaire de type EPR à Flamanville (Manche), 4 novembre 2005.

Pour trouver tout naturellement sa place, le discours du fonctionnaire ne peut être que régalien ou technique.

On pourrait considérer que l'administration a pour rôle de faire respecter la réglementation, mais elle participe aussi à son élaboration. De plus, les associatifs s'interrogent parfois sur la question de savoir si la réglementation suffit à les protéger contre des risques (liés au nucléaire, par exemple) et la réponse qui leur est apportée ne peut être que technique. Le fonctionnaire n'est donc pas un juriste qui réglerait les problèmes au tribunal, mais bien à la fois l'interlocuteur des entreprises et du public et un outil à la disposition du politique.

Même si la crédibilité technique est en général rarement remise en cause, il serait erroné, au vu des éléments précédents, de considérer ce point comme acquis. Il est néanmoins probable qu'il faille faire porter les efforts plutôt sur la communication, car c'est bien dans les rares moments de communication que l'ensemble des difficultés et des enjeux se cristallisent. Pourtant, expertise et communication sont deux besoins de la société clairement distincts. Il faut donc apprendre aux techniciens à s'exprimer dans ce contexte si particulier. Mais étant donné qu'il serait utopique de se mettre à rêver de fonctionnaires omnipotents pour éviter de choisir entre le technicien et le publicitaire, la solution semble être essentiellement organisationnelle.

Vers une solution organisationnelle ?

Peut-on répondre à un problème dont la complexité est liée à la multiplicité de ses enjeux et de ses acteurs par la seule compétence des fonctionnaires ? Il est très probable que non et que, même si cette solution était envisageable, elle serait peu fiable et vraisemblablement transitoire. Les difficultés qu'une organisation idéale de l'administration a à surmonter ne fait pas l'objet de consensus, notamment sur sa relation avec le politique et sur la question de la transparence.

Pour certains, une des questions fondamentales est celle de la responsabilité. A cet égard, l'opacité susceptible d'affecter un processus de décision et le caractère impersonnel des décisions prises représentent une forme de protection. En cela, l'administration s'opposerait au politique qui dispose, quant à lui, des « fusibles » que sont les personnalités politiques visibles, responsables devant l'opinion publique et susceptibles d'être « remerciées » en cas de difficulté grave. Pour d'autres, ce qui permet de construire la légitimité, c'est la motivation des décisions, cette motivation, qui doit rendre visibles les mécanismes de la prise de décision, ne pouvant s'opérer qu'en toute transparence. Ainsi, dans cette deuxième conception des choses, même si c'est le politique qui, *in fine*, prend la décision, l'administration doit rendre son avis en toute

transparence. Mais celle-ci peut-elle exister indépendamment du politique ?

L'autorité administrative indépendante : le modèle idéal ?

Pouvoir donner un avis au Gouvernement en toute indépendance, disposer d'une existence propre souvent valorisée dans l'opinion publique, prendre des positions qui revêtent un caractère parfois solennel, c'est ce que peuvent faire les autorités administratives indépendantes (AAI). Pour autant, celles-ci sont-elles la panacée ? Dans un contexte où l'on tend de plus en plus facilement à opposer un politique « passionnel » qui réagirait face à l'urgence à une administration dont la vision est nécessairement de long terme, l'existence de cet avis indépendant (rendu par une AAI) permet-il de concilier l'ensemble des enjeux ?

Il est nécessaire de disposer d'un lieu où la compétence technique soit disponible et stable. Mais y a-t-il, de ce point de vue, une réelle différence entre une AAI et une administration centrale ?

Cette organisation semble être, d'une certaine façon, à l'échelle de l'administration, l'équivalent de la séparation entre discussion et décision. Cette séparation s'avère nécessaire à la prise de décision lorsque celle-ci implique les parties prenantes. Néanmoins, la vocation du fonctionnaire n'est pas d'exister en dehors de tout lien avec le politique. L'AAI est donc un moyen d'officialiser une situation qui

pourrait exister avec une administration centrale, mais qui présente aussi certains travers, dont le principal consiste à croire qu'il serait possible de priver le politique de toute compétence technique en réservant celle-ci à des structures dédiées plus éloignées du lieu de la prise de décision.

Conclusion

Le fonctionnaire agit dans des domaines complexes faisant intervenir une multitude d'acteurs, les « parties prenantes ». Sa compétence technique doit donc s'accompagner d'autres talents, notamment en matière de communication. Pourtant, la complexité des situations et des mécanismes de prise de décision ne permet pas d'espérer de solution reposant sur l'augmentation des compétences des agents de l'Etat. Dans ce contexte, l'AAI apparaît comme une solution organisationnelle adaptée. Il semblerait néanmoins que certains avantages de l'AAI puissent être transposés à l'organisation d'une administration centralisée.

Mais en tout état de cause, il faut se garder de reproduire à l'infini un modèle tendant à éloigner la compétence technique des lieux de prise de décision.

Note

* Adjoint au directeur des équipements sous pression nucléaires à la division de Dijon de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).