



HAL
open science

Le rôle des experts dans la prise de décision publique : confiscation de la décision ou instrumentalisation de l'expertise ?

Jacques Chevallier

► To cite this version:

Jacques Chevallier. Le rôle des experts dans la prise de décision publique : confiscation de la décision ou instrumentalisation de l'expertise ?. L'abandon du projet d'aéroport Notre-Dame-Des-Landes. Quels enseignements ?, 2021, 978-2-7535-8157-9. halshs-03283284

HAL Id: halshs-03283284

<https://shs.hal.science/halshs-03283284>

Submitted on 9 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE RÔLE DES EXPERTS DANS LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE : CONFISCATION DE LA DÉCISION OU INSTRUMENTALISATION DE L'EXPERTISE ?

Jacques Chevallier

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

CERSA-CNRS

In *L'abandon du projet d'aéroport Notre-Dame-Des-Landes. Quels enseignements ?*, Presses universitaires de Rennes, 2021, pp. 285-296.

L'intervention d'experts dans le processus décisionnel qui a conduit à l'abandon du projet Notre-Dame des Landes n'est à première vue que la traduction d'un *phénomène récurrent* : indissociable de la construction de l'État moderne, l'expertise en est venue en effet à occuper une place toujours plus grande dans l'action publique. Cette *montée en puissance de l'expertise* s'explique par la conjugaison d'un ensemble de facteurs. Alors que les problèmes apparaissent de plus en plus complexes et difficiles à résoudre, l'État est désormais soumis à une *contrainte d'efficacité* : l'action publique n'est plus assurée de plein droit de la légitimité ; celle-ci dépend de son adéquation au problème posé et de la pertinence des résultats obtenus. Ce souci de rationalisation impose de réduire la marge d'incertitude qui s'attache à la prise des décisions, en mobilisant les différentes sources d'information disponibles et en sollicitant le concours de spécialistes des domaines concernés pour éclairer les choix : le recours à l'expertise devient ainsi le moyen de construire l'action publique à partir d'une meilleure connaissance du terrain qu'elle a pour ambition de réguler. Le besoin d'expertise est par ailleurs indissociable d'une *crise de la représentation politique*, attestée par l'érosion du capital de confiance entourant les élus politiques : il signifie que les procédures démocratiques ne sont plus à elles seules suffisantes ; l'appel aux compétences de spécialistes est devenu indispensable pour servir de caution à l'action publique, en garantissant son bien-fondé. Les experts sont dès lors appelés à exercer une emprise toujours plus forte sur la définition des choix collectifs, au risque d'infléchir la logique démocratique.

S'il relève ainsi d'un mouvement global¹, l'appel à l'expertise dans l'affaire Notre-Dame-des-Landes n'en présente pas moins des *éléments de singularité*, posant la question de la relation au politique de manière particulièrement aigüe : tandis que les conditions du recours à l'expertise témoignent d'un aveu d'échec du processus politique (I), la fonction qui lui est impartie repose sur l'existence d'un mandat politique (II), sur lequel les experts se sont appuyés pour asseoir leur légitimité (III), avant que leurs conclusions ne fassent l'objet d'une instrumentalisation politique (IV). Ce sont les quatre points qui seront évoqués successivement.

I / LE RECOURS À L'EXPERTISE : L'EFFACEMENT DU POLITIQUE

Le premier élément de singularité provient du *moment* où l'expertise se situe. Normalement, le savoir expert est mobilisé en amont du processus décisionnel, en vue d'éclairer les choix politiques : l'expertise est destinée à enrichir l'information dont dispose le décideur ; elle se

¹ Voir France Stratégie, *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*, Rapport, décembre 2018. Pour une analyse d'ensemble, C. Delmas, *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, Coll. Repères, 2011.

présente comme une étape préparatoire à la prise de décision. En ce qui concerne Notre-Dame-des-Landes, l'expertise intervient au terme d'un long parcours, au cours duquel ont été explorées, sans succès, les différentes voies possibles ; elle se présente comme une *formule « de dernier recours »*, qui témoigne de l'impuissance des gouvernants à trouver une solution satisfaisante.

La procédure de débat public, lancée en juillet 2001 et qui se déroule de décembre 2002 à mai 2003, était censée désamorcer les oppositions, en assurant la confrontation la plus large des points de vue : elle a pour effet paradoxal d'activer une contestation qui passait déjà par une occupation du site et se traduira par la multiplication des recours contentieux². Suite à l'échec de la tentative d'évacuation du site en octobre 2012, montrant les risques inhérents au recours à la force, l'installation d'une « commission dialogue » en novembre 2012, chargée « d'entendre toutes les parties prenantes », vise à relancer la démarche consensuelle ; mais les recommandations qu'elle formule le 9 avril 2013 conduisant à modifier le projet et appelant à de nouvelles études, ne sont pas suivies. La solution avancée en février 2016 par le Président de la République d' « organiser un référendum local pour qu'on sache exactement ce que veut la population » débouche sur la consultation du 20 juin 2016 ; mais les modalités d'organisation de cette consultation sont contestées et la victoire du « oui » ne règle en rien le problème. Le processus normal de décision politique paraît ainsi irrémédiablement bloqué, tout comme la voie judiciaire qui a fait la preuve de son inefficacité.

Le recours à l'expertise se présente dès lors comme un moyen de surmonter cette situation de blocage, par *dépolitisation de la controverse*. Cette voie avait déjà été empruntée en 2016 : parallèlement à la consultation envisagée, trois ingénieurs des Ponts avaient en effet été chargés par la ministre de l'Environnement d'étudier le projet d'aéroport et d'envisager des solutions alternatives. Le rapport qu'ils avaient rendu le 5 avril 2016, après avoir repris l'ensemble des études et auditionné les différents protagonistes, retenait deux possibilités : soit agrandir l'aéroport actuel ; soit confirmer le choix du site Notre-Dame-des-Landes, mais au prix d'un sensible réaménagement d'un projet considéré comme « surdimensionné ». Ces conclusions n'avaient cependant été prises en compte, les électeurs de Loire-Atlantique ayant été amenés le 20 juin à se prononcer pour ou contre le transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes : la logique politique avait ainsi prévalu sur le travail d'expertise.

La consultation n'ayant pas permis de résoudre le problème, la voie de l'expertise est à nouveau retenue : elle avait été annoncée par le futur Président de la République qui, au cours de la campagne pour les élections présidentielles de 2017, avait indiqué son intention de recourir à une formule de médiation pour débloquer le dossier ; elle acquiert cependant ici une portée différente. Face à l'échec des procédures politiques, même celles qui relevaient d'une démocratie élargie, les gouvernants vont être cette fois amenés à s'effacer derrière des experts, en leur confiant la mission d'explorer les solutions possibles et en acceptant par-là même que soit encadrée leur liberté de choix : s'ils n'abdiquent pas leur pouvoir de décision, celui-ci va être conditionné par les conclusions de l'expertise ; les experts se voient ainsi dotés d'une capacité nouvelle d'influence, en ayant prise sur le contenu des choix. La responsabilité de définir les contours d'une solution leur est, de fait, *déléguée par le politique*.

Cet effacement est cependant relatif dès l'instant où les experts vont exercer leur fonction sur la base d'un mandat politique.

² J. Chevallier, « Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes », *AJDA*, n° 14, 2013, pp. 779-783

2 / LA FONCTION DE L'EXPERTISE : LE MANDAT POLITIQUE

Trois personnalités vont être nommées par le Premier ministre pour remplir une *mission de médiation*, destinée à sortir de l'impasse politique. Cette intronisation au statut d'expert ne relève pas de l'évidence : elle dépend d'un choix discrétionnaire effectué par l'autorité politique, tant en ce qui concerne le type de savoir utile pour éclairer l'action publique que les qualités requises de la part des intéressés ; il s'agit notamment de savoir s'il convient de faire appel à des experts « spécialistes » détenteurs d'un savoir technique, ou d'experts « généralistes », capables de sortir des limites de leur spécialité, voire à des « sages », dotés d'une autorité morale.

En l'espèce, l'*expertise* dont les médiateurs peuvent faire état est de nature *diverse* : un ancien pilote de ligne (Gérard Felzer) ; un ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, ayant exercé pendant de longues années au sein de l'Office national des Forêts et spécialiste de l'environnement (Michel Badré) ; une haute fonctionnaire, ayant occupé des postes administratifs importants, en tant que préfète, haut commissaire en Polynésie et plus récemment en tant que directrice des services de la métropole Nice-Côte d'Azur (Anne Boquet). Ces nominations font d'emblée l'objet de vives critiques : la proximité du premier avec le ministre de la Transition écologique et solidaire Nicolas Hulot et celle du second avec les associations de protection de l'environnement conduit les partisans du nouvel aéroport à penser qu'il s'agit de « deux opposants notoires au projet » ; les conclusions de l'expertise s'en trouveraient par avance prédéterminées. La maîtrise dont le pouvoir politique dispose sur la désignation des experts pose toujours la question de leur indépendance, l'expertise étant suspectée d'être utilisée pour cautionner des choix d'ores et déjà arrêtés ; cette suspicion incitera en l'espèce les médiateurs à faire preuve d'une prudence particulière dans leurs conclusions.

L'appel à des commissions d'experts est dans tous les cas accompagné de « lettres de mission » venant circonscrire le champ de réflexion qui leur est assigné, préciser le sens de leur mission, définir les axes généraux devant présider à leur travaux. Si elles ont parfois seulement la fonction de produire des connaissances et d'enrichir l'information disponible (fonction cognitive), elles peuvent aussi être chargées de formuler des « *préconisations* » à l'intention du décideur politique (fonction prescriptive) : orientée vers la prise de décision, qu'elle a pour finalité de préparer, l'expertise s'inscrit alors de plain-pied dans l'ordre de l'action³. Le besoin de faire appel à ce type d'expertise naît toujours de l'existence d'une situation problématique, qui ne peut être traitée selon les procédures politiques habituelles : crise ouverte, traduite par une forte conflictualité sociale et politique qu'on cherche à réduire par la mise en place d'un dispositif de sortie de crise ; développement de controverses risquant d'être politiquement coûteuses et qu'il s'agit de désamorcer par un processus, au moins provisoire de « dépolitisation ».

La désignation des trois médiateurs relève pleinement de cette perspective. La *lettre du mission* du 1^{er} juin 2017 indique que, dans le cadre de la médiation, dont la durée maximale est fixée à six mois, « toutes les solutions devront être envisagées » dans le sens de l'intérêt général, avec la préoccupation d'apaiser l'ensemble des acteurs et de rétablir l'ordre public », les conclusions devant permettre « d'identifier la mesure la plus apte » à concilier un ensemble d'exigences (besoins de transport à long terme, préservation de l'environnement, aménagement durable de la métropole nantaise), tout en assurant le retour à l'état de droit et le respect de

³ Irène Théry distingue trois grands modèles d'expertise : l'expertise « de service », dans laquelle l'expert est invité à établir un diagnostic sur une situation de fait ; l'expertise « de consensus », passant par la confrontation d'une série d'acteurs en vue de parvenir à un accord ; l'expertise « d'engagement », dans laquelle l'expert est mandaté « à la fois pour proposer une analyse scientifique, établir un diagnostic et s'engager sur des propositions pour l'action » (« Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, n° 3, 2009, pp. 311-327).

l'ordre public. Il appartiendra aux médiateurs, non seulement d'évaluer les différentes options et de les hiérarchiser, mais encore d'accompagner leur rapport de « recommandations qui permettent d'éclairer la décision du gouvernement ». Le mandat invite ainsi les experts à formuler à l'intention du Gouvernement des préconisations, qui ne sauraient manquer, compte tenu de l'analyse exhaustive qui les sous-tend et de l'observation des exigences d' « impartialité et neutralité », d'être dotées d'une force toute particulière : la décision politique paraît dès lors être suspendue aux résultats de l'expertise ; mission est donnée aux médiateurs de dégager une solution acceptable et praticable.

Reposant sur la rigueur des procédures qu'elle met en œuvre, l'expertise peut ainsi se prévaloir d'une légitimité concurrente à celle du politique.

3 / LE DÉROULEMENT DE L'EXPERTISE : UNE LÉGITIMITÉ PROCÉDURALE

Par-delà l'assise qu'ils tirent de l'existence d'un mandat politique, les médiateurs vont chercher à étayer leur aptitude à intervenir dans le débat autour de Notre-Dame-des-Landes, par un processus d'*auto-légitimation* : l'expertise est censée permettre de surmonter le blocage généré par les démarches précédentes.

Le rapport de la mission, remis le 13 décembre 2017, part ainsi du constat que le processus de décision publique, tel qu'il s'est jusqu'alors déroulé, s'est révélé « défaillant et inopérant » : « quinze années de procédures consultatives n'ont pas permis de forger une décision collective, suffisamment consensuelle pour être représentative de la volonté générale », comme en témoignent la persistance du climat conflictuel et le nombre élevé de recours contentieux. Le rapport dresse un bilan critique des procédures mises en œuvre, pourtant parées d'une légitimité démocratique : le débat public de 2002-2003, dont l'organisation a été d'emblée contestée ; la commission du dialogue de 2012, au sein de laquelle des visions divergentes se sont affrontées ; la consultation de juin 2016, qui n'a fait que cristalliser les oppositions. Dans tous les cas, les objections formulées par les opposants n'ont été suffisamment prises en considération, les impacts environnementaux exactement mesurés, les solutions alternatives réellement explorées. Les conditions d'un « débat transparent et démocratique, indispensable à l'acceptabilité du projet » n'ayant pas été remplies, c'est par l'adoption d'une « méthodologie rigoureuse » que la mission a entendu remédier à ces « dysfonctionnements » du processus de décision publique et « faire progresser la réflexion collective ».

Pour atteindre cet objectif⁴, la mission a d'abord rassemblé la documentation disponible, en consultant les différents dossiers ayant jalonné les principales étapes de l'élaboration du projet ainsi que les documents établis par partisans et opposants ; l'audition de quelque trois-cents personnes, responsables politiques et représentants des collectivités territoriales, porte-parole d'associations⁵ lui a permis d'identifier les positions et les arguments des uns et des autres, ainsi que les besoins et enjeux inhérents à l'opération⁶. A partir de là, elle a été amené à retenir deux grandes options possibles (la réalisation du projet Notre-Dame-des-Landes, le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique), qu'il convenait de comparer en fonction d'un ensemble de critères : la réponse apportée aux demandes de mobilité aérienne ; la contribution à l'urbanisme, l'aménagement des territoires et la qualité de vie des populations à proximité ; les impacts

⁴ Voir annexe n°4 au rapport sur la méthode de travail de la mission.

⁵ Voir annexe n° 1 au rapport sur la liste des personnes auditionnées.

⁶ La mission a identifié dix enjeux principaux soulevés par le projet : croissance du trafic aérien ; aménagement, urbanisme et mobilités ; développement économique et emploi ; bruit ; sécurité aérienne ; eau et biodiversité ; dynamique du monde agricole ; émission de gaz à effet de serre ; aspects financier et de calendrier ; ordre public et démocratie.

négatifs sur la population et l'environnement. Cette comparaison a exigé, sur des points incertains ou controversés, des travaux d'approfondissement menés, soit (dans trois cas) par des expertises externes, soit par la mission elle-même, avec l'appui de consultations et l'aide d'experts locaux ou nationaux. C'est ainsi en veillant à la confrontation la plus large des points de vue et en s'appuyant sur les avis d'experts que la mission a conduit ses travaux, en affirmant une position de stricte impartialité et neutralité : la légitimité dont elle se prévaut apparaît comme d'ordre procédural, s'appuyant sur la rigueur de la démarche suivie.

Cette auto-légitimation ne signifie pas pour autant que le politique soit mis hors jeu : c'est à lui qu'il revient en effet de décider des suites qu'il convient de donner aux travaux des experts.

4 / LA PORTÉE DE L'EXPERTISE : L'INSTRUMENTALISATION POLITIQUE

Le sort réservé aux préconisations formulées par les commissions d'experts est variable ; il dépend de la finalité qui leur a été assignée, au moins de manière tacite, par les gouvernants : les rapports peuvent servir, tantôt à préparer certaines évolutions, tantôt à tester certaines orientations, tantôt encore à conforter la légitimité de décisions dont les grandes lignes ont été d'ores et déjà arrêtées. Dans tous les cas, l'expertise apparaît comme un instrument au service du pouvoir politique, qui reste maître de l'usage qu'il entend en faire. Cependant, concernant Notre-Dame-des-Landes, même si le mandat donné à la mission des médiateurs était « d'éclairer la décision du gouvernement », les « recommandations » qu'elle était invitée à formuler, après avoir évalué et hiérarchisé les différentes options, étaient appelées à peser d'un poids très lourd, compte tenu du contexte dans lequel elle avait été mise en place et de la nécessité d'une décision.

Le rapport du 13 décembre 2017 s'abstient pourtant de trancher entre les deux options qu'il retient, après avoir écarté les autres, jugeant qu'elles sont toutes les deux « raisonnablement envisageables ». L'application des différents critères confirme en effet « l'absence de solution parfaite », chacune d'elles étant marquée par un « handicap significatif » : les nuisances sonores pour Nantes-Atlantique ; les atteintes à l'environnement et l'étalement urbain pour Notre-Dame-des-Landes. Seul s'imposerait, quelle que soit la solution retenue, le retour à l'état de droit sur le territoire de l'emprise aéroportuaire et l'évacuation de la ZAD. Si « la première nécessité est celle d'une décision de l'État », la mission s'en remet ainsi au pouvoir politique du soin d'arrêter son contenu, en limitant par-là même la portée du pouvoir de « recommandation » qui lui avait été dévolu. Cette présentation serait cependant trop simple : non seulement le rapport admet la pertinence d'une extension de l'aéroport Nantes-Atlantique, qui avait été prônée par les opposants à Notre-Dame-des-Landes et jusqu'alors systématiquement écartée, mais encore il indique que la comparaison financière entre les deux options fait apparaître un écart de 250 à 350 millions d'euros au profit de cette extension, hors prise en compte de l'éventuelle indemnisation du titulaire du contrat de concession. Les partisans du projet sentent bien que le vent a tourné⁷ et que le rapport des médiateurs, qu'ils critiquent, donne au gouvernement d'importants arguments en faveur de la modernisation de l'aéroport existant.

La décision « claire et assumée par le gouvernement », annoncée par le Premier ministre lors de la remise du rapport, sera arrêtée par le conseil des ministres le 17 janvier 2018. Constatant que « les conditions ne sont pas réunies pour mener à bien le projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes », compte tenu du « contexte d'opposition exacerbée entre deux parties presque égales de la population », le gouvernement opte pour le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique, impliquant le rallongement de la piste et l'augmentation de la capacité ; les terres expropriées pour l'opération qui était prévue seront appelées à retrouver leur vocation agricole. Quant au

⁷ « Abandon de Notre-Dame-des-Landes en vue », titre *Le Monde* du 15 décembre 2017.

rétablissement de l'État de droit sur le site, il passe, dans l'immédiat par la réouverture de trois routes qui le traversent à la circulation, puis par l'évacuation des occupants illégaux des terrains et des fermes d'ici le printemps. La décision n'a pas été prise apparemment sans difficulté, le Premier ministre reconnaissant qu'il n'y avait pas, en l'espèce, « de bonne décision » mais qu'il était désormais nécessaire de trancher.

Concernant l'influence exercée par la mission, la thèse selon laquelle celle-ci n'aurait été qu'un faux-semblant, servant à préparer l'opinion à une décision dont le contenu aurait été d'ores et déjà arrêté, elle est contredite par l'existence de points de vue divergents au sein du gouvernement : le Président de la République lui-même ne s'était-il pas prononcé à plusieurs reprises, et en février 2017 encore, en faveur de la poursuite du projet et soucieux de respecter les résultats de la consultation de juin 2016 ? L'instrumentalisation politique, inhérente à la pratique de l'expertise, ne signifie pas que celle-ci soit pour autant dépourvue *de force agissante* : par les grilles d'analyse qu'elle avance, par les solutions qu'elle propose, elle contribue à infléchir les cadres de perception des décideurs et par-là même le contenu des politiques ; en reformulant les termes du problème et en modifiant les paramètres de choix, la mission a bel et bien pesé sur le processus de décision.

Par ailleurs, les médiateurs ont entendu tirer parti de l'expertise qu'ils ont menée pour émettre un ensemble de recommandations de portée plus générale, destinées à éviter les erreurs qui ont été commises pour le projet Notre-Dame-des-Landes, telles que : l'absence de débat sur les objectifs du programme en amont des consultations publiques, le traitement cloisonné des procédures, la faiblesse des évaluations préalables ou encore l'absence de séparation fonctionnelle entre l'État maître d'ouvrage et l'État gardien de l'intérêt général. Débordant le cadre de leur mission, les médiateurs entendent se poser en donneurs de leçons pour le politique.

Notre-Dame-des-Landes illustre bien l'*ambivalence* de la relation entre politique et expertise : utilisée pour pallier les défaillances du processus décisionnel, l'expertise va donner au politique une réserve d'arguments pour sortir d'une situation de blocage ; mise au service du politique et instrumentalisée par lui, l'expertise se voit en contrepartie reconnaître un potentiel de légitimation de l'action publique auquel le politique n'a pu, en l'espèce, se dispenser de recourir.